

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA**



**TESIS**

EL RECURSO DE REVISIÓN ADMINISTRATIVO EN MATERIA  
URBANÍSTICA. EVOLUCIÓN Y RETOS DEL DERECHO PROCESAL EN  
JALISCO, 2009 – 2012

**PRESENTA**

**MTRO. JUAN DE DIOS GUZMÁN GODÍNEZ**

COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR  
EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN DERECHO PROCESAL

DICIEMBRE, 2015



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**TESIS**

**El recurso de revisión administrativo en materia urbanística.  
Evolución y retos del derecho procesal en Jalisco, 2009 – 2012**

**PRESENTA**

**MTRO. JUAN DE DIOS GUZMÁN GODÍNEZ**

**COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR  
EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN DERECHO PROCESAL**

**DIRECTOR DE TESIS**

**DR. JOSÉ RODOLFO CHÁVEZ DE LOS RÍOS**

**SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, NUEVO LEÓN, MÉXICO, DICIEMBRE DE 2015**

## DEDICATORIA

El tiempo no espera a ningún hombre. No existe otra palabra más significativa a parte del perdón que la palabra gracias, pues en ella se muestra la humildad y el control del egoísmo, y es así como agradezco a:

A Dios.

A mi madre, Rafaela Godínez Galván, por su apoyo y amor incondicional que siempre me ha mostrado en todos los proyectos que he emprendido, y por ser mi fuente de inspiración.

A mi hermana Griselda Magdalena, un ser maravilloso que me ha tocado tener siempre cerca de mí, por su amor y apoyo incondicional.

A la memoria inextinguible de mi padre Luis Jesús Guzmán Gallegos†.

Al recuerdo inolvidable de mis bisabuelos Juan Gallegos, Jesús Godínez, Rafaela Sánchez y Tomasa Ruvalcaba Cortez†.

A la memoria de mis abuelos Salvador Godínez Sánchez†, Teresa Galván Ruvalcaba† Luis Guzmán Ortiz† y Magdalena Gallegos Fernández†,

A la memoria de mis tíos abuelos: Herminia y Teresa Godínez Sánchez†, Lorenzo Carrillo Ruvalcaba† “El Chale Carrillo” (jugador del Club Deportivo Atlas), Guadalupe Guzmán Gallegos†, Domitila Galván Ruvalcaba† y mi tío Arturo Hernández Urzúa†

A mis tíos abuelos que todavía tengo la oportunidad de gozar de sus vivencias, sus experiencias y su invaluable aprecio por la vida: Antonio Guzmán Ortiz y María Carrillo Ruvalcaba.

A la memoria de mi hermano Agustín Alberto (desaparecido en el 2014).

A mi hermano José Luis, hombre que ha dedicado su vida a sus hijos.

A mis sobrinos José Luis, Brian Juan Pablo, Christian Gael, Melany Alejandra, Douglas, Nicole y en especial a Alan Alejandro y Astrid Esmeralda, quienes me han permitido tener el equilibrio en mi vida emocional.

A los amigos entrañables que me acompañan en el viaje de mi existencia y me ayudan a continuar en mi proceso de vida; siempre han estado presentes a pesar de la distancia y del tiempo. Agradezco a todas las personas con quienes he tenido alguna conexión significativa y me han permitido aprender a ser la persona que hoy soy, a forjar mi carácter y mi templanza frente a las decisiones de vivir en mi tiempo.

## **AGRADECIMIENTO**

De forma especial, mi más profundo agradecimiento a la Universidad de Guadalajara y a la Universidad Autónoma de Nuevo León, que me han dado formación académica para la construcción de un pensamiento crítico.

A todos los profesores y mentores que han tenido la oportunidad de conocer a lo largo de mi vida; en particular a los del programa del Doctorado en Derecho (Francisco Javier Gorjón Gómez, Gastón Enríquez Fuentes, Rafael Aguilera Portales, Michael Núñez Torres, Efrén Vázquez Esquivel, Alfredo Islas Colín, entre otros) por procurarme formación, experiencias y orientación en las vivencias que en lo cotidiano he tenido que enfrentar y tomar las decisiones de lo que hoy soy.

Al Sindicato Único de Trabajadores de la Universidad de Guadalajara, a su dirigencia encabezada por el maestro Francisco Javier Díaz Aguirre, por su apoyo institucional para poder acceder a esta formación académica.

A mi director de tesis, el doctor José Rodolfo Chávez de los Ríos, que tengo la fortuna de conocerlo desde hace más de dos décadas. Siempre me ha demostrado una amistad sincera e incondicional, pero al mismo tiempo un consejo oportuno para orientar mi camino. Deseo destacar su conocimiento del Derecho Administrativo y de la Administración Pública Mexicana debo ciertamente la elección del presente tema de investigación de enorme riqueza jurídica (con la esperanza de con posterioridad intentar hacerlo propio a través del estudio y la reflexión cotidiana desde la labor investigativa). Gracias por su guía y apoyo para la realización de este reto intelectual.

A mis parientes, a mis amigos, a mis profesores, les reconozco su participación en el fortalecimiento de mis valores y principios en mis vivencias cotidianas.

Hago extensivo un reconocimiento especial para las personas que me han regalado experiencias y compartir valores a lo largo de mi existencia, con las personas con las cuales he tenido contacto. Aquí enuncio solo a algunos: Juan

José Arreola†, Manuel Rodríguez Lapuente†, Carlos Fuentes†, Fernando del Paso, Ignacio Medina Núñez, Carlos Urzúa Macías, Manuel Moreno Castañeda, Elba Patricia Alatorre Rojo, Javier Grossi†, Román García, Alberto Hidalgo Tuñón, Raúl Medina Centeno, Manuel Castells Olivan, Héctor Fix-Fierro, Miguel Carbonell Sánchez, Teófilo Muñoz Guzmán, Guillermo Zepeda Lecuona, Roberto Arias, Ma. Rafaela Justo Elías, Patricia Ríos Duggan, Flanklyn López Taylor, Héctor Ruiz Reyna, Dn. Héctor Ruiz Pérez, Norberto Álvarez Romo, Patricia Campos González, Delia Moska, Miriam Camacho Rodríguez, Dra. Silvia Patricia López González, Juan Manuel Morales Niño, Roberto Estrada Galindo, Alan Aguilar Betancourth, Jorge Antonio Pérez Flores, Martín López Cedillo, a todos mis amigos de AIESEC, Universidad de Guadalajara, la Unidad de Apoyo a las Comunidades Indígenas, y en diversas organizaciones en las que he colaborado entre otros tantos más que sería aquí innumerable mencionar.

A todas estas únicas personas que realizan y plasman extraordinarias experiencias en mi vida, agradezco la oportunidad y fortuna de haber convivido en diversos momentos de mi existencia con ellas y que todavía tenemos una amistad cercana. Que me han dado la fortaleza de los valores y principios que cada uno me transmitió, el cual aquilató como un tesoro invaluable de amistad, respeto, dedicación, empeño y su alto sentido del espíritu humano y de la libertad.

Por lo cual, he aprendido a vivir mi presente sin preocuparme de mi futuro, porque he aceptado las decisiones que tome en mi pasado.

A todos ellos, mi más infinito, sincero y profundo agradecimiento hoy y siempre, hasta el último instante.

## ÍNDICE

Agradecimiento.....	3
Introducción.....	9
CAPÍTULO 1. APROXIMACIONES AL DERECHO ADMINISTRATIVO DESDE EL NEOCONSTITUCIONALISMO EN MÉXICO.....	15
1.1. La corriente jurídica del neoconstitucionalismo.....	19
1.2. La visión internacional y global del derecho.....	22
a) La incursión axiológica en el constitucionalismo.....	25
b) El principio de ponderación y su relación con los valores y principios jurídicos a nivel global.....	33
c) El Pacto de San José y las medidas oportunas para hacer efectivos los derechos del convenio.....	39
1.3. La irrupción de la reforma constitucional de los derechos humanos en la interpretación jurídica.....	41
1.4. La relación Estado y derechos fundamentales.....	44
1.5. La idea de la participación frente al Estado.....	46
1.5.1 Participación ciudadana.....	49
1.5.2 La aprobación y el control en las instituciones.....	52
1.5.3 La eficiencia institucional en México.....	58
CAPÍTULO 2. UNA VISIÓN AMPLIA DE LOS MEDIOS DE DEFENSA DEL JUSTICIABLE Y DE LOS RECURSOS EN GENERAL.....	62
2.1. Panorama general de los medios de defensa.....	63
2.2 Los recursos con carácter ordinario.....	71
2.3 Diferencia doctrinal-normativa entre el medio de impugnación y el recurso ...	76
2.4 El criterio conceptual jurídico del recurso administrativo.....	78
2.5 Mejorías y detrimentos en los recursos administrativos.....	84
2.6 Los componentes del recurso administrativo.....	89
2.7 Referente a los principios que se tutelan en los recursos administrativos ....	922
CAPÍTULO 3. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA, SUS ÓRGANOS, EL AMPARO Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. REFLEXIÓN CRÍTICA ANTE LOS EFECTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.....	97
3.1. Justicia administrativa y sus órganos operadores.....	98

3.2. El recurso de amparo administrativo.....	110
3.3. Consideraciones finales.....	117
<b>CAPÍTULO 4. ANÁLISIS CRÍTICO DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA URBANÍSTICA EN JALISCO.....</b>	<b>118</b>
4.1. Evolución del fenómeno urbano en Jalisco: una “nueva legislación”.....	119
4.1.1. El fenómeno del urbanismo.....	119
4.1.2. Los antecedentes conceptuales del derecho urbano en México .....	121
4.1.3. Los antecedentes de la legislación urbana en Jalisco antes del Código Urbano.....	123
a) Primera fase. La urbanización moderada-baja: de la Revolución a la consolidación del proyecto nacional, 1933-1940.....	123
b) Segunda fase. Desarrollo urbano acelerado-medio y milagro económico mexicano, 1941-1980 .....	125
c) Tercera fase. Urbanización baja-acelerada, década perdida y estrategia neoliberal, 1981-2000 .....	132
d) Cuarta fase. La armonización de la legislación urbana, 2001 a 2012.....	135
e) El municipio de Guadalajara .....	137
4.2. La práctica ejecutiva ante la “homologación legislativa”: su aplicación en materia urbana .....	142
4.2.1 La exposición de motivos y los artículos transitorios en la homologación legislativa urbana en Jalisco .....	144
4.3. Reconocimiento de los actos administrativos y el urbanismo en las grandes ciudades .....	152
4.3.1. Retos y desafíos del Diagnóstico del CIDE sobre el estado de Jalisco .....	152
4.4. La eficiencia de las acciones urbanísticas en la legislación local .....	161
4.4.1 Argumentos doctrinales-jurídicos del recurso de reconsideración .....	161
4.4.2 Estudio del uso del recurso de reconsideración en diversos ordenamientos generales .....	164
4.5. El recurso de reconsideración del recurso de revisión en materia urbanística del municipio de Guadalajara .....	166
4.5.1 Análisis del recurso de revisión en la legislación estatal.....	166
4.5.2 Análisis del recurso de reconsideración en la reglamentación municipal.....	169
4.6. Aproximación a la pertinencia del desarrollo al “arbitraje urbanístico” en México .....	176
4.6.1 Los problemas del arbitraje en el derecho administrativo .....	178
4.6.2. Los medios alternos de solución de conflictos en el ámbito urbanístico y medio ambiental en México .....	184

a) Disposiciones en el desarrollo urbano en Jalisco (2009) y en Aguascalientes (2013) .....	185
b) Procuradurías ambientales estatales en México .....	191
4.6.3.Los medios alternos de solución de conflictos en el derecho administrativo en Jalisco .....	206
4.7. El recurso de reconsideración al dictamen de uso de suelo en el ámbito municipal de Guadalajara: validez y legalidad en el derecho urbanístico .....	210
4.7.1 Metodología de trabajo.....	211
4.7.2 La investigación sociojurídica del fenómeno social .....	217
4.7.3 El objeto de estudio como fenómeno jurídico-social .....	218
4.7.4 Resultados de la investigación .....	225
Conclusiones .....	237
Referencias bibliográficas .....	248
Glosario .....	259

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Muestra de los expedientes de los estados analizados. ....	100
Tabla 2. Sentido de sentencias pronunciadas, 2006-2008. ....	100
Tabla 3. Acto impugnado .....	102
Tabla 4. Distribución de los recursos de amparo. ....	105
Tabla 5. Apelación que confirma la sentencia. ....	106
Tabla 6. Sentido de la sentencia de amparo interpuesta. ....	107
Tabla 7. Apelación que modifica la sentencia. ....	108
Tabla 8. Apelación que revoca la sentencia. ....	109
Tabla 9. Evolución legislativa urbana, Jalisco, 1933-1940. ....	125
Tabla 10. Evolución legislación urbana, Jalisco, 1941-1980. ....	130
Tabla 11. Evolución legislación urbana, Jalisco, 1981-2000. ....	134
Tabla 12. Evolución legislación urbana, Jalisco, 2001-2012 .....	136
Tabla 13. Resumen del comportamiento de las demandas, 2006-2008. ....	157
Tabla 14. Resumen de demandas nacional vs. Jalisco, 2008. ....	158
Tabla 15. Resumen de asuntos atendidos, 2006-2008. ....	158
Tabla 16. Número de recursos de revisión interpuestos, 2006-2008. ....	159
Tabla 17. Resumen de defensoría atendida en Jalisco, 2006-2008. ....	159
Tabla 18. Sentido de las sentencias pronunciadas. ....	160
Tabla 19. Resumen sentido de las sentencias pronunciadas en Jalisco, 2006-2008. ....	160
Tabla 20. Costo promedio nacional y en Jalisco por demanda recibida. ....	161
Tabla 21. Resumen del fundamento del recurso de revisión utilizado en los dictámenes de la autoridad municipal. ....	219
Tabla 22. Resumen disposición normativa municipal en Guadalajara, 2007-2009. ....	223
Tabla 23. Indicadores de la administración municipal de Guadalajara, 2007-2009. ....	224



Tabla 24. Dictaminación del recurso de revisión urbanística, Guadalajara, 2009-2012. ..	225
Tabla 25. Distribución por zonas del recurso de revisión en materia urbanística, Guadalajara, 2009-2012. ....	227
Tabla 26. Relación de dictaminación por el tipo de trámite del recurso de revisión en materia urbanística, municipio de Guadalajara, 2009-2012.....	2289
Tabla 27. Distribución por porcentaje de la dictaminación y tipos de trámites del recurso de revisión en materia urbanística, Guadalajara, 2009-2012.....	231
Tabla 28. Distribución por año y reclasificación por giro del recurso de revisión en materia urbanística, Guadalajara, 2009-2012. ....	232
Tabla 29. Distribución por zona y por reclasificación por giro del recurso de revisión en materia urbanística, Guadalajara, 2009-2012. ....	233

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Clasificación de los medios de impugnación. ....	78
Gráfico 2. Etapas de crecimiento del área metropolitana de Guadalajara, 1920-2000. ....	138
Gráfico 3. Cronología de los tribunales en México. ....	153

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación tuvo como propósito principal evidenciar desde el derecho procesal administrativo, la teoría del neoconstitucionalismo y su relación con el empleo de los recursos de defensa en materia urbanística, debido a la falta de aplicación estricta de estos y la incorporación de figuras que transgreden la aplicación adecuada del proceso en este ámbito.

Los recursos de defensa, que deberían de ser una segunda instancia como contrapeso entre la autoridad y los administrados, se han vuelto un simple trámite para lograr el fomento de los intereses particulares en detrimento de los acuerdos colectivos.

Es el caso del procedimiento administrativo del uso de suelo y en particular el recurso de revisión en materia urbanística en el municipio de Guadalajara, México, debido a que con la publicación del Código Urbano en Jalisco en 2009, se convirtió en una puerta para la impunidad y la corrupción.

En un principio la acción urbanística (dictamen de trazo de suelo y destinos específicos), que de inicio no cumplía lo establecido en los planes parciales de desarrollo, en la normatividad municipal y estatal, encontraron un camino fácil con la implementación y confusión del nuevo ordenamiento, lo que permitió la discrecionalidad por parte de la autoridad y la consecuente colusión con los intereses particulares en esta materia.

Así, el recurso administrativo municipal referente al dictamen de uso del suelo, al considerarse de forma de negativa y seguir un proceso en un tribunal de inconformidad o queja, se implementó como un recurso alternativo denominado “reconsideración” para resolver en la misma instancia administrativa (o mal llamada “segundo paso”) y por consecuencia no se recurriera ante el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco como órgano de alzada. Es decir, este mecanismo de defensa debería de ser un contrapeso y equilibrio, pero se volvió un artilugio para propiciar la corrupción en materia urbanística.

La homologación de los reglamentos y las leyes existentes hasta la creación del Código Urbano vigente, fue un reconocimiento jurídico tardío de los procesos legislativos anteriores ante un complejo fenómeno sociourbano, económico-cultural y ético-moral.

La aprobación de este ordenamiento urbanístico a nivel estatal, el 1 de enero de 2009, en donde se suscitó la oportunidad de destrabar oportunidades de negocios en el estado, permitió el preponderar intereses mercantilistas.

Los especialistas en materia urbana, los legisladores y los ejecutores de la administración pública implementaron diversos ordenamientos desde 1993 hasta la reforma de 2009 en materia urbanística en Jalisco, donde existe el reconocimiento de los recursos de defensa establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo, que solo reconoce dos tipos: el de revisión y de inconformidad.

En la actualidad subsisten figuras irregulares (como en el caso del recurso de reconsideración del recurso de revisión del dictamen de uso de suelo), pero se

siguen admitiendo por parte de la autoridad municipal y tienen repercusión en las resoluciones interpuestas en el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco. De lo anterior surge la inquietud de la presente investigación.

La hipótesis que se comprueba en esta investigación es: “Que el recurso de reconsideración en materia urbanística en el estado de Jalisco es irregular e ineficaz y propicia corrupción e impunidad; que se sigue usando en el ámbito municipal aún en contra de lo dispuesto por la reforma urbanística en Jalisco realizada en 2009 (Código Urbano del Estado de Jalisco) y se reconocen dos tipos: el de revisión y el de inconformidad”.

El objeto general se centró en el estudio del derecho administrativo, en el tema de la urbanización y su relación con los recursos administrativos, particularmente al analizar de una forma crítica las antinomias (contrastes) que presenta el recurso de revisión del Código Urbano del Estado de Jalisco y su uso administrativo en materia municipal del denominado “recurso de reconsideración del recurso de revisión del dictamen de usos de suelo”, cuya finalidad por parte de las autoridades es garantizar la legalidad urbanística.

La metodología empleada en esta investigación, de acuerdo con el objeto de estudio, es la argumentativa, la cual analizó la estructura actual del recurso de revisión previsto por el artículo 133 del Código Urbano del Estado de Jalisco y las adecuaciones de las normatividades municipales. Además, se ponderó la pertinencia de optimizarlo al contexto de su aplicación y sus consecuencias sociales, económicas y jurídicas.

Se aplicó el método de análisis documental, al emplear las técnicas de localización y fijación de datos; el análisis de documentos y de contenidos impresos y digitales (o electrónicos); la revisión de la doctrina por medio de textos jurídicos y administrativos especializados en la materia objeto de la presente investigación, así como la consulta de diccionarios jurídicos.

Se llevó a cabo una revisión de la legislación aplicable de índole estatal y nacional, de la interpretación judicial realizada por la instancia competente; una investigación en las diversas bases de datos públicas, como de la información disponible sobre la temática en estudios académicos y en dependencias gubernamentales de acceso a la información pública (ejemplo concreto con el municipio de Guadalajara, México). Los datos estadísticos obtenidos fueron analizados con el programa de software denominado SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), los cuales dan apoyo y demuestran la trascendencia de los resultados que se generaron en la presente investigación.

Donde las preguntas torales fueron: ¿cuántos de estos recursos se ingresaron y fueron procedentes a partir de 2009 hasta el año 2012? ¿Cuál es la caracterización de este trámite y su comportamiento? ¿Cómo entender su patrón histórico de las prácticas administrativas municipales que no son visibles para la mayoría de los ciudadanos?

En relación con el objetivo general, se desprende la siguiente estructura de esta investigación. En el capítulo primero se discutió la incursión de la teoría neoconstitucional y el derecho administrativo, desde una perspectiva amplia. Se analizó la corriente neoconstitucional, así como una visión global del derecho desde su postura axiológica; el principio de ponderación y los impactos

del Pacto de San José y su efectividad del convenio interamericano; el examen de los efectos de la reforma constitucional de los derechos humanos en la interpretación jurídica; también se expone la relación del Estado y su posición respecto a los derechos fundamentales, y por último se plantea la participación ciudadana en el contexto de las instituciones republicanas en México.

En el capítulo segundo se expone la diferencia de los medios de defensa o impugnación y de los recursos en lo general desde la teoría procesal. Se explica en forma general la delimitación de los medios de defensa, la diferencia con los recursos ordinarios; el contraste de los criterios conceptuales respecto los términos jurídicos de medio de impugnación y recurso; asimismo, la explicación conceptual de la figura del recurso administrativo en el derecho mexicano, estableciendo las ventajas, los detrimentos y su composición, y por último, el análisis de los principios que rigen al derecho administrativo y a los recursos.

En el capítulo tercero se expone el estudio de la justicia administrativa desde sus órganos, recursos y la interposición del amparo administrativo al proporcionar las más recientes aportaciones académicas y doctrinales de los efectos de su operación en el derecho administrativo mexicano. Se analizaron la función y la operación de la justicia administrativa y sus órganos operadores, así como los recientes hallazgos de los estudios de los recursos y amparo administrativo en México.

En el capítulo cuarto se revisó de forma crítica, desde una perspectiva pragmática, la interpretación y uso del recurso de reconsideración del recurso

de revisión en materia urbanística en el estado de Jalisco; el fenómeno legislativo-urbano en Jalisco y la homologación legislativa urbana en el estado de Jalisco; el comportamiento de la actuación del Tribunal de lo Administrativo en Jalisco y los recursos interpuestos en este organismo; la eficiencia de las acciones urbanísticas desde la doctrina y diversos ordenamientos en México; la exposición demostrativa desde la doctrina, su implementación del recurso de reconsideración del recurso de revisión en materia urbanística de Guadalajara.

También se analiza la indagación de la pertinencia normativa legislativa en el derecho administrativo en materia de desarrollo urbano (casos recientes en Jalisco, 2009, y en Aguascalientes, 2013), como en el tema ambiental (en diversos estados de la república), en relación con los medios alternos de solución de conflictos urbanísticos en el país (mediación, conciliación y arbitraje), en particular en el estado de Jalisco. Por último, se realizó una demostración empírica del recurso de reconsideración del recurso de revisión en el municipio de Guadalajara.

Se espera que la presente investigación genere más inquietudes frente a las nuevas formas de manifestación en el contemporáneo derecho administrativo respecto a los temas urbanos y medioambientales, que son diversos y complejos por la dinámica demográfica y por los intereses económicos que se tienen que resolver y conciliar.

## CAPÍTULO 1

### **APROXIMACIONES AL DERECHO ADMINISTRATIVO DESDE EL NEOCONSTITUCIONALISMO EN MÉXICO**

Paradigma es la fuente de los métodos, problemas y normas de resolución aceptados por cualquier comunidad científica madura, en cualquier momento dado. Como resultado de ello, la recepción de un nuevo paradigma, frecuentemente hace necesaria una redefinición de la ciencia correspondiente

*La estructura de las revoluciones científicas.* Thomas Kuhn

La estabilidad económica y la regulación que realiza el Estado como garante de los actos administrativos públicos, nos han llevado a plantear nuevos retos con las modificaciones de los ordenamientos legislativos, en cuanto a adecuar la normatividad a los cambios que se enfrentan en cada período legislativo o ejecutivo tanto a nivel estatal como federal.

Este entorno de gran incertidumbre que estamos viviendo desde la década de los noventa hasta el día de hoy a nivel global,<sup>1</sup> debido a los cambios de

---

<sup>1</sup> En referencia al tema de la presente investigación podemos decir que los centros urbanos de más de un millón de personas eran escasos hasta principios del siglo XX. Actualmente, las grandes ciudades de más de 10 millones son frecuentes; existen alrededor de 21, casi todas en las regiones de Asia, África y Latinoamérica. Las zonas metropolitanas también se han trasladado para formar enormes redes urbanas; algunas en África occidental, China y el norte de India son hogar de más de 50 millones de personas en una ciudad. Ante este hecho podemos insertar el neoconstitucionalismo, el derecho administrativo y en particular el



transición política y al enfrentamiento de las grandes crisis económicas regionales y mundiales, hace necesaria la revisión de las modificaciones constitucionales.

Como consecuencia de estas modificaciones constitucionales, tenemos los efectos jurídicos de los tratados internacionales,<sup>2</sup> como los artículos 1 y 133 de nuestra Constitución.

Diversos estudios académicos bosquejan, desde el punto de vista económico, social, político y cultural, que el supuesto crecimiento de la economía de los países siempre va acompañado de una falsa disminución de la pobreza. Esto lo plantea el economista británico John Maynard Keynes:<sup>3</sup> para que exista la prosperidad de las naciones, estas deben de cooperar para estabilizar a aquellas economías más pobres; pero deberían también de generar el compromiso de cumplir con sus obligaciones.

Caso reciente es la crisis financiera<sup>4</sup> en Grecia, la primavera árabe en Egipto, la crisis política en la península de Crimea (en Ucrania) y su adhesión a Rusia, y los correspondientes conflictos internacionales que se están suscitando por el país ruso y el resto del mundo, entre otros hechos del contexto global que

---

desarrollo urbano. Fuente: George Modelski, "World Cities: -3000 to 2000", Organización de las Naciones Unidas.

<sup>2</sup> Por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>3</sup> Véase la obra titulada *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, la más representativa de lord Keynes, que se encuentra en el Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

<sup>4</sup> Véase los diversos estudios: Sebastián Laffaye, "La crisis financiera: origen y perspectivas". Stella del Pilar Venegas, "La crisis económica de 2008". J. M. Keynes y H. P. Minsky, "Algunas reflexiones teóricas", en *Criterio Libre*, 8 (12), 93-114. Edwin P. Navarro, "Cómo entender la crisis financiera actual en Estados Unidos y por qué se ha convertido en un problema global". José Luis Machinea, "La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica", en *Revista CEPAL*, núm. 97, abril de 2009. José Antonio Ocampo, "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina", en *Revista CEPAL*, núm. 97, abril de 2009. Gert Rosenthal, "La crisis financiera y económica de 2008 y su repercusión en el pensamiento económico", *Revista CEPAL*, núm. 100, abril de 2010.

necesariamente afectan en lo nacional al derecho constitucional y, por consecuencia, al derecho administrativo.

Los nuevos enfoques de la complejidad social son diversos y múltiples; sitúan al sujeto social (a las personas) como el centro de las políticas públicas. Hernández Terán y Aguilar Villanueva afirman que el desarrollo humano es un elemento fundamental para la gestión de los gobiernos.<sup>5</sup>

Ante los recientes hechos globales de finales del siglo XX e inicios del XXI, hemos presenciado en toda Latinoamérica y en México, a partir de la liberación de la iniciativa privada (esta nueva visión del gobierno corporativo<sup>6</sup> y privatizador), un detrimento de la organización estatal.<sup>7</sup>

En décadas anteriores la empresa pública era un agente de distribución y asignación de recursos, pero hoy no se visualiza algún otro mecanismo eficaz cuya finalidad sea sustituirlo por otra estrategia en la administración pública, para que se construya como un bien público eficiente que evidencie un buen gobierno.<sup>8</sup>

En este momento, la actuación de la administración pública y su relación con la problemática del panorama nacional radican en la sorprendente

---

<sup>5</sup> Miguel Hernández Terán, *Anotaciones sobre justicia, democracia y desarrollo*. Guayaquil, 2005, p. 10.

<sup>6</sup> Véase a Osborne con su obra titulada el *Gobierno corporativo*.

<sup>7</sup> Con todos sus excesos, corrupciones, imprecisiones e impunidades.

<sup>8</sup> Es el caso de la extinción de la Compañía de Teléfonos de México, Compañía Eléctrica de Fuerza del Centro, la venta de la televisora del Estado, hoy TV Azteca, el caso reciente de Oceanografía por parte de su contratación por PEMEX y muchos otros intentos en los últimos 30 años. En casos recientes, se ha suscitado una corriente privatizadora cuyos efectos a largo plazo es necesario analizar desde diferentes puntos de vista, como los efectos de las recientes reformas constitucionales en el tema de energía (PEMEX y CFE) y telecomunicaciones.

descomposición político-social que se esparce en el país desde hace más de treinta años.

Los efectos sociopolíticos (la corrupción, la impunidad, la colusión de los funcionarios públicos, entre otros) han generado excesos: se ablandaron las reglas normativas-operativas en torno al manejo, gestión y evaluación de las empresas públicas, así como aquellos que enajenaron a estas o quienes procuran el control ante sus potenciales y actuales compradores, y por lo tanto la afectación de estas (las empresas públicas, paraestatales, de participación público-privada).

Debido a lo anterior, es importante cuestionar y tener una expectativa alta del derecho administrativo y no solo centrarlo en el tema electoral (como desde hace 23 años).<sup>9</sup> Es necesario reconsiderar los medios de defensa ante este planteamiento institucional tradicional con el cual se construyó nuestra Constitución a principios del siglo XX: la división de poderes, la responsabilidad del Estado y el control del poder en este andamiaje institucional. Además, agregaríamos la participación ciudadana ante la corresponsabilidad de los actos administrativos en la vida pública del país, cuya finalidad ya no solo sea la legalidad sino también la legitimidad genuina y verdadera.

El panorama descrito de la institucionalidad pública que desarrolla el ejercicio de los actos públicos y sus efectos en las políticas públicas, nos imposibilita a

---

<sup>9</sup> La reciente transformación del Instituto Federal Electoral en Instituto Nacional Electoral (2014) plantea una relación distinta frente al nuevo ordenamiento. Desconocemos la trascendencia de este cambio y si solo respondió a una necesidad de los partidos o si realmente motivaría la participación más activa de la ciudadanía. Estos temas serán discutidos en próximos debates en diversos entornos políticos y sociales. Para mayor profundidad académica, véase la obra de Samuel P. Huntington. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós, cuarta reimpression, 1997.

afirmar que estamos ante una transición de las instituciones oficiales del estado mexicano. Es un proemio ante una efectiva reflexión de las actitudes y comportamientos, de una ponderación de los nuevos y viejos principios, de los valores y la ejecución de la democracia como la conocemos hasta el momento. Los actos de gobierno y las políticas públicas plantean el reto de hacer un mejor gobierno del que tenemos como gobernantes o gobernados.

### **1.1. La corriente jurídica del neoconstitucionalismo**

Los tiempos que vivimos a principios del siglo XXI nos han situado ante un reto extraordinario. Como en toda crisis de cualquier índole, se presenta la oportunidad de una participación activa en el diseño de los cambios que deseemos enfrentar: de ubicarnos ante un rol de actores en la construcción del pensamiento constitucional, lo que tiene efectos directos e indirectos en el derecho administrativo y sus aplicaciones en la vida cotidiana de los mexicanos.

La tendencia actual que bosqueja el constitucionalismo nos ubica frente a un conjunto de principios, valores, derechos y libertades fundamentales enunciados en los tratados a nivel internacional (derechos humanos), y otros derechos como la protección del medio ambiente,<sup>10</sup> que se localizan de forma

---

<sup>10</sup> Véase el artículo cuarto constitucional de nuestro máximo ordenamiento. Además, se puede consultar el proyecto denominado “Economía verde, desarrollo con bienestar y compromiso con el medio ambiente”, que está desarrollando la fundación alemana Friedrich Ebert Stiftung en varios países latinoamericanos, como por ejemplo en Ecuador. Se pueden consultar las páginas web: [www.fes.de](http://www.fes.de) y [www.fes-ecuador.org](http://www.fes-ecuador.org).

clara o tácita en el contenido constitucional, su aplicación y su observancia en la corresponsabilidad.

Al realizar la revisión bibliográfica de la tendencia del neoconstitucionalismo, ningún tratadista plantea una tesis precisa. Podemos decir de forma genérica que esta se presenta como una alternativa que “reedifica” al constitucionalismo que tutela nuestra vida republicana ante los retos del nuevo siglo XXI.<sup>11</sup>

De las corrientes teóricas del constitucionalismo, una hace un planteamiento normativo que surgió después de la segunda guerra mundial (en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas en 1948, y es simultánea a la promulgación de la Constitución de Bonn de 1949,<sup>12</sup> donde se estipulan los derechos fundamentales del hombre).

Este nuevo trato a la Constitución plantea un compromiso con los valores y principios afines a los derechos fundamentales de la humanidad,<sup>13</sup> y a su medida que supera la enunciación escrita en el texto constitucional inicial. Estamos ante un debate teórico entre juristas que discuten las siguientes posturas: primera, la positivización del iusnaturalismo; segunda, la

---

<sup>11</sup> Principales exponentes: Luigi Ferrajolli, Gustavo Zagrebelsky, Paolo Comanducci, Ricardo Guasitini, Owen Fiss, Luis Prieto Sanchís, Miguel Carbonell. Esto lo establece el propio Zagrebelsky en *Sobre los derechos fundamentales* (2007), donde se visualiza el futuro del constitucionalismo jurídico y el de la democracia en tres direcciones: hacia un constitucionalismo social, junto al liberal; del constitucionalismo privado, junto al del derecho público; y constitucionalismo internacional, junto al estatal.

<sup>12</sup> Revisar la historia misma, ya que fue la constitución alemana la que le dio el poder a Hitler para desatar el conflicto armado en la segunda guerra mundial.

<sup>13</sup> Luis Prieto Sanchís, “Neoconstitucionalismo y ponderación judicial”, en Miguel Carbonell (ed.) *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2005, p. 132.

iusnaturalización del positivismo; tercera, la que sostiene que es al mismo tiempo teoría, ideología y metodología.<sup>14</sup>

Conocer estas posturas es interesante, pero no es parte del actual tema de investigación; están insertas en el ámbito de la filosofía del derecho y pueden analizarse en otro momento y espacio.

Es importante mencionar la teoría de Miguel Carbonell, quien afirma que el neoconstitucionalismo está integrado por estilos que son contradictorios entre sí y que no se plantean desde su esencia; que el texto de la Constitución tiene una operación judicial mediante el principio de la ponderación<sup>15</sup> de forma genérica.

Además, hay otros estilos que generan un marco jurídico amplio de consenso ante los valores emanados de los tratados internacionales, donde los Estados-nación se someten a esta jurisdicción internacional en su alcance, limitación y alejamiento.<sup>16</sup> Es decir, cada nación tiene su derecho interno, pero también está sometida a una situación externa internacional (jurisdicción constitucional, judicial y administrativa más amplia): es el enorme desafío que enfrentan todos los gobiernos nacionales ante la globalización en el siglo XXI.

---

<sup>14</sup> El principal teórico es Paolo Comanducci; revisar su obra para mayor conocimiento en este aspecto.

<sup>15</sup> Véase Gustavo González Galindo. *La ponderación de los derechos fundamentales. Estudio de las colisiones de derechos derivadas de manifestaciones públicas*. México: Porrúa, 2013. Este autor puntualiza que la teoría de la ponderación tiene como finalidad concientizar y proporcionar elementos necesarios para sustentar con argumentos las resoluciones a los conflictos, labor indispensable que reclama el nuevo paradigma jurídico mexicano.

<sup>16</sup> Revisar la discusión en torno a las aportaciones teóricas a los derechos difusos y la actual reforma constitucional de derechos humanos de 2011, donde se aportan los principios de convencionalidad, *pro homine*, entre otros. Es necesario profundizar en los principios *pro actionem* y el *pro debilis*, respectivamente.

Este desafío forzoso para todos, que radica en un anclaje en el marco constitucional de los valores y principios que justifican su formalidad *iuspositiva*, se encuentra por encima de la traza legislativa nacional particular. Es decir, rebasa los valores y principios “obligados” por el marco constitucional (preexistente o principal), ya legitimados en dicho texto. Las personas y naciones sustentan con eficacia el acatamiento al marco constitucional, el cual se compone como moral renovada ciudadana reivindicatoria, que va más allá del argumento coyuntural.

La invasión de estos principios y valores constitucionales trae como efecto una sucesión de fenómenos que no proyectamos agotar en un registro total, pero sí se proporcionan aspectos notables que se ponen a consideración, los cuales tienen resultados directos en las figuras propias del derecho constitucional y en particular en el derecho administrativo.

## **1.2. La visión internacional y global del derecho**

La llegada de este conjunto de valores y principios en el ámbito del derecho desencadenó, primero, la valoración de los denominados derechos humanos en la jerarquía social; segundo, la ampliación de los principios de la interpretación jurídica propios de su sistema normativo, y, por último, una notoria desincorporación estatal de los derechos constitucional y administrativo, que los ha llevado a una visión no solo de autoridad sino de protección y garante de los mismos frente al ciudadano, por encima de los intereses de los

operadores del derecho y más cercanos a lograr una cohesión y coherencia social acorde con el mantenimiento del orden constitucional.

Frente a la penetración internacional de la normatividad de protección y garantía de los “derechos fundamentales del hombre”, donde se obtiene una renovada dimensión jurídica y se transita hacia la construcción de un mandato supraestatal-nacional que nos lleva hacia una interpretación de la revaloración global de los derechos humanos, es decir, que tiene el compromiso superior del Estado-nación para la protección desde un nivel categórico, por una apreciación universal acerca de la dignidad del hombre y, por consecuencia, de la calidad de la colectividad misma.<sup>17</sup>

Se puede aducir, en este sentido de colectividad, que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, se instituye como piedra angular fundamental de un nuevo orden reglamentario internacional, construyéndose en un entorno de internacionalización.<sup>18</sup>

Si deseamos abonar un debate intelectual interesante a este planteamiento, no podemos dejar de lado la postura posmodernista de Bidart Campos, quien en su libro *Las transformaciones constitucionales en la postmodernidad* establece que en el derecho universal de los seres humanos existe una preferencia sobre el derecho de la integración y más aún sobre el derecho comunitario.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Peter Häberle, *El Estado constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2007, p. 81.

<sup>18</sup> Ya en la década de los sesenta del siglo XX, Pablo Ramella hizo aportaciones teóricas en este sentido; otro estudioso que abona a este pensamiento es Germán Bidart Campos.

<sup>19</sup> Germán José Bidart Campos. *Las transformaciones constitucionales en la postmodernidad*. Buenos Aires: EDIAR, 1999, p. 21.



Ante este nuevo planteamiento, desde la citada Declaración en los años cincuenta se redimensionó el concepto jurídico llamado “Constitución” de finales del siglo XIII, ya que se extralimita la apreciación *iuspositiva* del concepto mismo, y no se constriñe a una definición tradicional normativa, ya sea en su dimensión sociológica, racional y formal.

Häberle nos orienta más a un texto normativo, que lo amplía a una noción cultural respecto a la Constitución. Esta denominada noción cultural tiene una fuerte vinculación con una visión filosófica germánica (de la posguerra), en particular con la visión existencialista, debido a que la razona como un producto frente a la totalidad de los componentes de la cultura de un pueblo (nación), así como de la propia reflexión del pensamiento del espíritu humano que forma y conforma la identidad de dicho pueblo.

Estos valores vertidos en las manifestaciones culturales conocidas son parte intrínseca del ordenamiento de convivencia de este pueblo, debido a que el código cultural está presente en los propios actores sociales que crean y operan a través de los usos y costumbres de la sociedad, que posteriormente se vuelve una norma de observancia general.<sup>20</sup>

Por lo anterior, se sostiene la idea de que la propia Constitución es referente normativo supremo y manifiesta evidentemente al hombre, a su colectividad en toda su dignidad en su relación dialéctica entre gobernantes y gobernados.

---

<sup>20</sup> Ver la conceptualización académica denominada “Código cultural y estilo de vida” para mayor profundidad del tema. Puede consultarse la obra de Clotaire Rapaille, *El código cultural*. México: Editorial Norma, 2007.

Primordialmente es producto de las aspiraciones y del espíritu de nación que de forma precisa y concreta se ha plasmado en el texto normativo supremo; pero no podemos olvidar que ya no solo es una visión local, sino también global debido a que esta percepción amplia al establecerse una visión general de convivencia internacional y de los propios efectos que producen los actos de un pueblo, de los gobiernos y que afectan por consiguiente a otras naciones.<sup>21</sup>

Existe un amplio debate jurídico entorno a este tema: una de las posturas que valdría analizar es la propuesta de Sabino Cassese,<sup>22</sup> quien aporta un orden dual en el cual las particularidades normativas conviven con un sistema de principios comunes, regímenes nacionales y subnacionales, donde se da una especie de red respecto a los principios y valores generales en expansión normativa.

Otra postura es la del teórico Häberle, que visualiza al Estado constitucional y menciona que la dignidad humana se inclina hacia la democracia como resultado y necesaria “consecuencia organizativa”.<sup>23</sup>

#### *a) La incursión axiológica en el constitucionalismo*

La dignidad humana, como piedra angular de la interpretación y aplicación constitucional, compromete a los Estados particulares y pone en el centro los valores y principios supranacionales ya reconocidos en los textos

---

<sup>21</sup> Para mayor información consultar diversas obras de corte sociológico sobre el tema de lo local, lo global y la conjunción de ambos vocablos. Además, revisar la publicación de Alberto M. Sánchez, “Luces y sombras en la regulación de los servicios públicos”, en *El derecho administrativo*. Buenos Aires, 2006.

<sup>22</sup> Sabino Cassese. *Las bases del derecho administrativo*. Ministerio para las Administraciones Públicas. España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1994, Colección Estudios de la Serie Administración General, pág. 247.

<sup>23</sup> Peter Häberle, *El Estado...*, *op. cit.*, p. 444.

constitucionales, dentro de un marco de acatamiento que se atribuye sobre los derechos fundamentales.

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, se evidencia la trascendencia cualitativa para el nuevo ordenamiento constitucional que establece un cambio de nomenclatura a las anteriormente denominadas garantías al modificar el título denominado en la Constitución que actualmente se denomina “De los derechos humanos y sus garantías”, y plantea en el artículo primero, los principios que estarán garantizados por la propia Constitución como una visión posmoderna del derecho mexicano.<sup>24</sup>

La reticencia ante este cambio normativo apunta a nuestro mayor interés e intelecto, debido a que es necesaria una nueva visión para afrontar y enfrentar la defensa de la reforma constitucional en derechos humanos, su alcance, su difusión y, sobre todo, ante la protección y garantía del documento constitucional, al pasar del texto a una praxis jurídica efectiva para el cumplimiento de los derechos fundamentales,<sup>25</sup> y posibilitar la existencia de estos derechos “con” o “sin” mecanismos jurídicos.<sup>26</sup>

Estamos ante una nueva era jurídica respecto a la universalización de valores y principios que en otras latitudes ya se han implementado; tal es el caso de la supremacía de los derechos humanos. Como ejemplo se tiene la Constitución

---

<sup>24</sup> Cita textual de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos: “[...] Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

<sup>25</sup> Cita textual: “[...] 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. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

<sup>26</sup> Germán José Bidart Campos, *Las transformaciones...*, op. cit., p. 59.

de la República Argentina y la de Uruguay, donde existe una tradición respecto a su incorporación hacia esta visión universal.

Debido a la reforma constitucional de 2011, nuestro país empezó a implementar el camino hacia la construcción por una cultura de protección y garantía de los derechos humanos de forma amplia, que valdría la pena analizar con mayor profundidad en posteriores investigaciones a la presente.<sup>27</sup>

El equiparar los tratados internacionales con la Constitución federal<sup>28</sup> (modificación del artículo 133) exhibe una discusión doctrinal interesante: unos juristas argumentan que ninguna convención está por encima de la Constitución; otros sostienen que es igual que la Constitución. Esta controversia no es tema de la presente investigación, pero sí es relevante señalarla debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en México instruyó una nueva época (la décima para ser precisos), ante este parteaguas que plantea la reforma constitucional en derechos humanos anteriormente referida, que define sentencias y sienta jurisprudencias contradictorias.

Otro de los instrumentos normativos que darán de que hablar en futuras jurisprudencias del país en años venideros, es la legislación y promoción de medidas de “acción positiva” que protejan y garanticen la igualdad efectiva de

---

<sup>27</sup> En la Constitución de la República de la Argentina existen conceptos, principios y valores que en la de México no están redactados textualmente como tal: “equidad y solidaridad”, de “igualdad de oportunidades”, el progreso económico “con justicia social”, el “desarrollo equilibrado de provincias y regiones”, entre otros.

<sup>28</sup> Cita textual: “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 Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

oportunidades y de trato, además del pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Carta Magna, así como en los propios tratados internacionales en diversas materias suscritos por el Estado mexicano, pero con mayor hincapié en los que aportan sobre los derechos humanos.

Estos derechos que son aplicados ante una realidad fáctica en el país, puesto que existe una población multicultural (56 etnias reconocidas, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI) y de un pluralismo jurídico,<sup>29</sup> hacen que sea aplicable la vigencia del Convenio Internacional 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta multiculturalidad debe hacerse efectiva y posibilitar la regulación de los derechos y libertades (civiles, políticas, sociales, culturales y económicos) comprendidos en los tratados internacionales que no están expresamente contemplados en el texto constitucional.<sup>30</sup>

Los mecanismos de los principios de la ponderación y de la interpretación están insertos en la discusión académica y doctrinal debido a que es necesaria una valoración de los principios constitucionales y en sus valores democráticos.

---

<sup>29</sup> Revisar la literatura académica entorno al pluralismo jurídico.

<sup>30</sup> Véase la tesis aislada de la décima época; pleno; SCJN y su Gaceta; libro III, diciembre de 2011, tomo 1; pág. 552, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice a la letra: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS". A continuación se reproduce en forma textual esta tesis: resaltando lo siguiente: "[...] el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, **deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, b) Interpretación conforme en sentido estricto, y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles**. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte". Las negritas son del autor.

Lo reafirma el doctor José Ramón Cossío Díaz, ministro de la SCJN, quien razona que se debe tener una mayor reflexión de alta envergadura para elevar el nivel de análisis que plantean las recientes modificaciones constitucionales en derechos humanos.<sup>31</sup>

Lo anterior se refuerza con el pensamiento de Cassese, quien aporta que en la cultura de una nación es donde se da la pauta frente a una revaloración de la dignidad humana con una visión general, y que se atribuye por sobre la voluntad del Estado,<sup>32</sup> de las propias constituciones locales. Es decir, son nuevos cauces para creer en las instituciones constitucionales democráticas.

Hay un debate jurídico actual en torno al artículo 133° constitucional, respecto a la vigencia y alcance de los tratados internacionales, donde se demuestra la participación de México ante esta tendencia universal. Algunos teóricos reconocen este argumento como un límite del constitucionalismo.

Otro tema es el reconocimiento de la jurisdicción supranacional; en este mismo sentido, el propio artículo 133° de la Carta Magna dice que: “Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”.

---

<sup>31</sup> En su conferencia magistral denominada “Respecto a las recientes modificaciones al orden jurídico mexicano” en abril de 2013. Asimismo, se pueden revisar las siguientes tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales son:

Tesis LXV. SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO. Emitida el 25 de octubre de 2011.

Tesis LXVI. CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE Y CUANDO SEAN MÁS FAVORABLES PARA LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1° DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Emitida el 25 de octubre de 2011.

<sup>32</sup> Sabino Cassese, *op. cit.*, p.183 y ss.

De las anteriores discusiones ya se tienen resoluciones claras; un ejemplo evidente es el caso de justicia militar de Rosendo Radilla Pacheco<sup>33</sup> y sus modificaciones en el texto constitucional a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que marca la pauta al entrar en un espacio de discusión y reflexión no solo académico, sino por la incursión en el contexto argumentativo de la nueva realidad que plantean las recientes sentencias a nivel internacional.

Es relevante mostrar que en el derecho internacional, la participación de los despachos internacionales en las licitaciones nacionales conlleva a verificar la revisión de los laudos de arbitrajes en materia de inversiones extranjeras que hasta hoy se consideraban de índole local, con lo que adquieren relevancia en el derecho público.

Como consecuencia, en la reciente reforma constitucional en materia energética, al crearse las denominadas empresas estatales productivas (PEMEX y CFE), el derecho constitucional adquiere una nueva codificación legislativa nacional que se desvirtúa ante un ambiente internacional competitivo.

En el contexto internacional, hay una relación con el derecho administrativo respecto a los arbitrajes por controversias nacidas en el ámbito de diversos

---

<sup>33</sup> Expedientes varios 912/2010 relacionados con la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso de Rosendo Radilla Pacheco vs. México. En sus resolutivos establece: Primero, se limita el fuero militar y que quienes imparten justicia en México están obligados a verificar que las leyes que aplican se ajusten a la Constitución y a los tratados internacionales en especial de derechos humanos; segundo, la aplicación del control de convencionalidad y control difuso por todas las personas que imparten justicia en México. Así mismo en la Consulta a trámite en el expediente varios 912/2010 la SCJN tomó decisiones históricas que significan una auténtica revolución jurídica en favor de los derechos humanos en el país, en el marco de las deliberaciones sobre el cumplimiento de la dicha Sentencia de la CIDH, que derivó en la reforma constitucional respecto a los derechos humanos (10 de junio de 2011).

tratados internacionales tanto regionales como intercontinentales (Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el celebrado con la Unión Europea, entre otros).

De esta vinculación entre comercio y derecho administrativo nace el ejemplo del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).<sup>34</sup> Este es un tribunal arbitral donde su intervención en numerosos tratados internacionales de promoción y protección recíproca de inversiones celebrados con diversos países, pone en relevancia una elección del inversor extranjero perteneciente a uno de los países signatarios, para hacer efectiva, mediante la solución concertada, la garantía de que las inversiones gozan de protección y plena seguridad en la aplicación al principio de tratamiento justo y equitativo.

El objetivo es que no se procuren medidas de confiscación o nacionalización, teniendo solo la salvedad por utilidad pública; si esto sucediera, deberá generar una compensación pronta y adecuada. En este sentido, es necesario precisar

---

<sup>34</sup> Con sede en Washington, D.C. USA. El convenio para la creación del Centro Internacional de Diferencias fue elaborado por los directores ejecutivos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial). El 18 de marzo de 1965, los directores ejecutivos sometieron el convenio, con un informe adjunto, a los gobiernos miembros del Banco Mundial. El convenio entró en vigor el 14 de octubre de 1966, ratificado por 20 países. El 15 de diciembre de 2002, 136 países habían ratificado el convenio para convertirse en Estados miembros. De acuerdo con el convenio del CIADI, el centro proporciona servicios para la conciliación y el arbitraje de diferencias en materia de inversión entre Estados contratantes y nacionales de otros Estados contratantes. La jurisdicción del CIADI se explica con detalle en el artículo 25(1) del convenio: que establece que dicha jurisdicción será a las diferencias de naturaleza jurídica que surjan directamente de una inversión entre un Estado contratante y el nacional de otro Estado contratante, como que las partes hayan consentido por escrito en su sometimiento al CIADI”.



que nuestro país no ha celebrado dicho convenio, del análisis de la información de la página web de dicho organismo.<sup>35</sup>

El acatamiento de las sentencias, laudos y la defensa de las naciones ante los diversos tribunales y organismos internacionales colocan a algunas instituciones a la vanguardia, mientras que otras que no suscriben el respectivo convenio para ser parte del citado centro internacional, dejan ver una evidente falta de voluntad para lograr una unificación; en otras sí existe esta voluntad, a pesar de las críticas, desacuerdos y limitaciones, al ordenamiento jurídico internacional renovado, como de sus instituciones y procesos.

Tal como establece Häberle, debido a la evolución de los principios generales del derecho, hay una ruptura “en el carácter gubernamental de las fuentes del derecho”,<sup>36</sup> y se especializa por mostrar las nuevas facetas del derecho administrativo.<sup>37</sup> La participación de las administraciones globales (Walmart, P&G, Coca-Cola Co.) y la determinación de los tratados internacionales enfocados a los propios Estados y a las organizaciones privadas particulares, desarrollan una nueva apreciación sobre los fenómenos técnicos, económicos y jurídicos, ante la globalización.

---

<sup>35</sup> El Consejo Administrativo del CIADI adoptó el Reglamento del Mecanismo Complementario, autorizando al Secretariado del CIADI a administrar cierta categoría de procedimientos entre Estados y nacionales de otros Estados que están fuera del ámbito de aplicación del convenio del CIADI. Estos son: 1) de comprobación de hechos; 2) de conciliación o arbitraje para el arreglo de diferencias relativas a inversiones que surjan entre partes, 3) de conciliación o arbitraje entre partes, de las cuales al menos una sea un Estado contratante a condición de que la transacción no sea una transacción comercial ordinaria.

<sup>36</sup> Peter Häberle, *El Estado...*, *op. cit.*, p. 237.

<sup>37</sup> Véase el artículo publicado por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, titulado “Principios, normas y supletoriedad en el derecho administrativo”, por Luis José Béjar Rivera.

Estas plantean nuevos retos, al establecer reglas más claras y, sobre todo, una legislación más eficiente ante el vertiginoso dinamismo del comercio internacional.

*b) El principio de ponderación y su relación con los valores y principios jurídicos a nivel global*

La ponderación de valores y principios en un contexto global respecto a los intereses públicos y privados destaca en la capacidad de los gobiernos, y al mismo tiempo se examinan intrínsecamente como una contestación de juridicidad internacional que la propia dignidad humana demanda, ya no solo a nivel local sino como una interconexión relevante ante las naciones.

Un estudio únicamente legal deja de lado la dimensión tecnológica que es ostensible del progreso científico del siglo XXI,<sup>38</sup> y tiene como consecuencia la obsolescencia dinámica de los procedimientos, técnicas de distribución, logística, medición y control de la mayoría de los servicios que demanda la población ya no de forma tradicional (como el suministro de agua, vías de comunicación terrestre, entre otros), sino también dinámica, como la movilidad, la interconexión comunicativa, los avances tecnológicos en todas las áreas.

De estos nuevos temas vistos desde la postura del derecho administrativo, se puede mencionar que la incursión del gobierno digital y el acceso a la sociedad de la información y del conocimiento plantean un desafío al gobierno actual por su complejidad.

---

<sup>38</sup> Para profundizar en los cambios que suscitan la dinámica social y económica, consultar el libro *La tecnología, siglos XVI al XX*, escrito por Leonel Corona Treviño, de la Colección Historia Económica de México, editado por la Dirección General de Publicaciones del Fondo de Cultura Económica y Fomento Editorial, en coedición con Editorial Océano de México, 2004.

Esta nueva visión se vincula en este innovador entorno tecnológico y los recientes reclamos democráticos como la transparencia y la rendición de cuentas relacionadas con las necesidades colectivas, puesto que nos presentan una reflexión profunda de generar un consenso mínimo para garantizar y reducir la brecha e inclusión digital.

Ya no es solo una discusión mediática y discursiva de la garantía de acceso mínimo a la principal vía de ingreso a la información, educación, como al ejercicio de derechos y libertades económicas, culturales, cívicas, políticas y sociales a través de las redes sociales, como la internet.<sup>39</sup>

Desde el punto de vista judicial, se ubican las acciones normativas absurdas por parte de los gobiernos, por su intento regulatorio en los sectores económicos extralimitados por una realidad técnica y comercial, debido a un vertiginoso dinamismo tecnológico y económico de cara al siglo XXI y una incansable conducta de control por parte de la autoridad.

La pregunta de fondo es respecto al tema central de las telecomunicaciones (uso de los teléfonos móviles, acceso a la internet), puesto que son temas diversos y complejos de índole estratégica para la económica global. Se sitúa

---

<sup>39</sup> Como lo establece el artículo 6º constitucional, “[...] El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios [...]”. En ese mismo artículo, en su apartado B en materia de radiodifusión y telecomunicaciones en su arábigo I, establece que “[...] El Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento, mediante una política de inclusión digital universal”. Además, se establece en el artículo XIV transitorio de la Constitución “[...] el Ejecutivo Federal elaborará las políticas de radiodifusión y telecomunicaciones del Gobierno Federal y realizará las acciones tendientes a garantizar el acceso a Internet de banda ancha en edificios e instalaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Las entidades federativas harán lo propio en el ámbito de su competencia”. Véase también la obra del Premio Nobel de Economía, Joseph E. Stiglitz, *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus / Alfaguara, 2002.

una propuesta regulatoria desfasada con la realidad, porque su uso, distribución y comercialización conllevan múltiples retos en la nueva sociedad conectada y en un ambiente de competencia global.

La reforma constitucional en telecomunicaciones, aprobada por la Cámara de Diputados de la Unión y que ahora se discute la legislación secundaria, plantea grandes desafíos frente a la competitividad global, en un mundo cada vez más interconectado desde lo económico hasta lo político.<sup>40</sup>

Es necesario afirmar que el progreso de la ciencia tiene efectos en todas las prestaciones y trámites de los servicios públicos que, por antonomasia, tendrían que ser de calidad. Este avance tecnológico permite una revolución en materia de beneficios y costos para el desarrollo económico.

En este contexto tecnológico y digital se impulsa a los mercados de las grandes concentraciones económicas y a la creación de conglomerados o de empresas transnacionales que ya superan en poder de decisión a los Estados nacionales, situación que los fuerza a determinar en favor de ellos ciertas modificaciones constitucionales y regulatorias (relevantes procesos de lobby<sup>41</sup> comprendidos en su campo de acción). Actualmente, se está discutiendo en la Comisión Europea esta intromisión o mayor influencia en las futuras leyes de las

---

<sup>40</sup> Las redes sociales como twitter y facebook han permitido una incursión de participación activa de mayor número de personas, que pertenecen a una población cada vez más “informada”, pero al mismo tiempo presentan riesgos de ser mediatizables dichas reacciones de su comportamiento, debido a que es muy vulnerable y temporal ante esta participación y activismo ciudadano de la primera década del siglo XXI.

<sup>41</sup> También reconocida como cabildeo, puesto que en los últimos años ante el universo de los grupos de interés experimentan cambios sorprendentes tanto en su nivel de actividad y su expansión. Véase Kevin Hula. *Cabildeo/lobbying*. México: Ed. Limusa, 2002.

empresas en los Estado-nación, a través de un estudio de transparencia internacional.

Este proceso de negociación (con sus correspondientes efectos económicos y políticos) sitúa a México en un contexto internacional de gran concurrencia de intereses, adheridos ante disparejos límites de índole económico (finanzas, medicina, energético, telecomunicaciones, entre otras). Los intereses tienen una constante pugna con el Estado-nación por estar en oposición a sus economías particulares y ante la defensa de los bienes públicos que debe de resguardar el propio Estado.

Podemos citar a Stiglitz, quien reflexiona sobre la imposibilidad de la anulación de la globalización y plantea una visión positiva de cómo realizar acciones concretas para que realmente opere de forma eficiente.<sup>42</sup>

El fenómeno socioeconómico de la internacionalización no es un simple concepto académico sino una realidad; en él se involucran los aspectos económico, sociológico y jurídico-ético;<sup>43</sup> se sitúa ante los intereses que no solo repudian la dimensión jurídico-territorial de la nacionalidad, pues también existe el desacuerdo al mismo porque se opone con los intereses del Estado-nación como con la regionalización económica-política que estos construyen y gestionan para su continuidad.

En este sentido, Spota plantea que este fenómeno de la internacionalización evidencia los intereses tecnológicos, económicos y financieros; tiene sistemas

---

<sup>42</sup> Joseph E. Stiglitz. *El malestar en la globalización*, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2002, p. 309 y ss.

<sup>43</sup> Carlos Alberto Guajardo. *Comercio internacional y globalización*. Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo, 1999, p. 177.

de lealtades muy singulares que construyen en diversas regiones, las cuales a veces no poseen un respaldo político integral de ningún Estado-nación.<sup>44</sup>

Las lealtades y preferencias en la internacionalización son distintas. Como lo argumenta el autor mencionado, en los sistemas globalizados de poder no existen lealtades ante ningún elemento territorial, ni pertenencia de posicionamiento gubernamental y político; estas solo observan sus centros universales de poder, así como su dimensión amplia, pero al mismo tiempo, limitadas por sus propios intereses en cuanto a su desarrollo y naturaleza.<sup>45</sup>

La pregunta es ¿cuál y cómo participa el derecho administrativo ante este contexto? Una primera respuesta es que nos encontramos ante una realidad diversa y plantea desiguales escenarios de acuerdo con cada realidad y adversidad que tienen los Estado-nación y sus recursos, su espíritu como comunidad, ante las externalidades de la globalización.

Una postura intelectual que nos pone ante una reflexión pragmática y neutral, es la del autor Dalla Via, quien afirma que “tanto economicismo y endiosamiento de la eficiencia como valor supremo, nos ponen ante el abismo insondable de la desigualdad”.<sup>46</sup>

En necesario precisar que el progreso de la doctrina del constitucionalismo moderno ha evolucionado (en temas relativos a la vida, libertad, relaciones laborales, seguridad social, salud pública, medio ambiente sano, igualitario, sin

---

<sup>44</sup> Alberto Antonio Spota, “Globalización, integración y derecho constitucional”, 1999, p. 910.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 907.

<sup>46</sup> Alberto Dalla Vía. “El nuevo estado en el nuevo milenio”, en Raúl Morodo y Pedro de Vega (dirs.) *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor a Pablo Lucas Verdú*. Madrid: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Universidad Complutense de Madrid, 2000, p. 245.

discriminación, función y actuación de servicios públicos, entre otros) respecto al Estado de derecho, pero con el soporte de los organismos y tratados internacionales.

Estos tratados tienen una intensa tradición jurídica en los principios del derecho, como el principio *pro homine*<sup>47</sup> en lo general. En particular, en atención y actuación para la obligación de prestar los servicios públicos de la administración pública, como los principios *debilis* o *favor debilis*.<sup>48</sup>

En la constitucionalización de los derechos fundamentales, Luigi Ferrajolli<sup>49</sup> asevera que se ha modificado la naturaleza del derecho como de la propia idea del espíritu democrático; reflexionamos que ante la antigua idea de la validez de la norma ya no tiene sustento en la fórmula legislativa tradicional como tal para su construcción, sin dejar de lado los valores y principios constitucionales y su relación con el ideal democrático contemporáneo.

Este mismo autor profundiza que tampoco puede sustentarse únicamente en el acuerdo de las mayorías. Dice que es la soberanía del pueblo, pero no de forma absoluta, sino de la fusión ahora con el constitucionalismo de las libertades, de los derechos y de las garantías.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Véase la obra de Ximena Medellín Urquiaga titulada *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, Principio pro persona*, en coedición por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal CDHDF. México, 2013.

<sup>48</sup> En el cual se tiene como la interpretación ante situaciones o derechos en conflicto, donde aporta la consideración a la parte (en el proceso o actuación) que se encuentra ante una condición de inferioridad o no se encuentra en un escenario jurídico de igualdad. Para tal efecto se puede revisar la obra de Germán Bidart Campos, "Las fuentes del derecho constitucional y el principio 'pro homine' ", en Germán Bidart Campos y Gil Domínguez (coords.) *El derecho constitucional del siglo XXI*. Buenos Aires: Ediar, 2000.

<sup>49</sup> Luigi Ferrajolli. *La Ley*. Madrid: Ed. Trotta, 2005, pág. 1200.

<sup>50</sup> Luigi Ferrajolli. *Derechos y garantías*. Madrid: Ed. Trotta, 2005, pág. 29.

Según Ferrajolli,<sup>51</sup> la constitucionalización de los derechos fundamentales ha modificado la manera de pensar y actuar con respecto a la forma tradicional que hemos vivido la visión del derecho contemporáneo.

*c) El Pacto de San José y las medidas oportunas para hacer efectivos los derechos del convenio*

En el artículo segundo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala los Estados tienen el firme compromiso para la adopción con lo dispuesto en sus procedimientos constitucionales para implementar las medidas oportunas para: “dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos...en el pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.<sup>52</sup> Es decir, no solo se limita a lo reconocido en las constituciones, sino a lo que en ellas no está escrito, pero sí en otros ordenamientos, como los tratados internacionales, y que están sujetos a los principios: a) *pro homine*; b) expansivo o progresivo; c) de interacción; d) de promoción; e) de universalidad y f) de indivisibilidad.<sup>53</sup>

Es necesario resaltar el principio expansivo o de progresividad, en cual atribuye la necesidad para la adopción todas las medidas necesarias para propiciar el aseguramiento mínimo de eficacia de los derechos humanos mediante la

---

<sup>51</sup> Luigi Ferrajolli. *La Ley*, *op. cit.*

<sup>52</sup> Las negritas son del autor para resaltar las palabras interesantes para la reflexión del tema.

<sup>53</sup> Esto se establece en la reforma constitucional en derechos humanos, que adicionó los principios necesarios para su interpretación establecidos en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “[...] 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*. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.



asistencia y cooperación internacional (económicas y técnicas), a fin de conseguir de forma progresiva y por todo aquel medio apropiado, la adopción de las acciones legislativas, para la plena efectividad de los derechos como se enuncia en el artículo 2-1 del pacto.

Aunado a lo anterior están las obligaciones constituidas de forma amplia por otro Pacto como es el denominado Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; donde una de ellas es la progresividad y prohibición de regresividad o retroceso.

La primera se compone por dos aspectos: a) reconoce que la satisfacción plena de los derechos sociales admite cierta progresión en el tiempo; b) implica el mejoramiento ante las condiciones de goce y uso de tales derechos. La segunda, que es la prohibición de regresividad, determina la restricción a los poderes políticos de proteger medidas o castigar reglas que reduzcan o anulen el horizonte de los derechos sociales existentes.<sup>54</sup>

La CIDH sostiene el siguiente criterio jurisdiccional emitido en 2005: “este deber general del Estado parte; implica que las medidas del derecho interno han de ser efectivas, para lo cual el Estado debe ‘adaptar’ su actuación a la normativa de protección de la convención”.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Víctor Abramovich y Christian Courtis. *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el estado social constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2006, pág. 61. También se puede consultar la obra de Rafael Enrique Aguilera Portales, *Teoría y política jurídica. Problemas actuales*. México: Editorial Porrúa, 2008; en particular los ensayos relacionados con el tema del neoconstitucionalismo, la ciudadanía cosmopolita, la gobernabilidad democrática, como el problema de la relación entre moral, derecho y política.

<sup>55</sup> Se evidencia por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso: “Yatama vs. Nicaragua”, en la sentencia del 23 de junio de 2005, serie C, núm. 127, párr. 170 y otros.

La modificación de la normatividad interna nacional debe propiciar el aseguramiento de la ejecución de las obligaciones asumidas en el convenio suscrito; en esta debe subsistir el principio de adecuación a dicho acuerdo supranacional.

En 2006 la CIDH puntualizó en otro criterio que: “la prestación de servicios públicos implica la protección de bienes públicos, la cual es una de las finalidades de los Estados. Si bien los Estados pueden delegar su prestación, a través de la llamada tercerización, mantienen la titularidad de la obligación de proveer los servicios públicos y de proteger el bien público respectivo”.<sup>56</sup>

Por esta razón se define, con este criterio de la CIDH, que en la delegación de proveer servicios por parte del Estado existe una exigencia relevante de la responsabilidad para: primero, fiscalizar su ejecución; segundo, garantizar la protección efectiva de los derechos humanos (de su jurisdicción), y por último, que los servicios públicos sean suministrados a la población en general sin ningún tipo de discriminación y de lo más efectivo posible.

### **1.3. La irrupción de la reforma constitucional de los derechos humanos en la interpretación jurídica**

La operación doctrinal y procesal axiológica en el texto constitucional y en los tratados internacionales, induce a la exploración ante el cimiento de los criterios de las decisiones judiciales y de la interpretación jurisprudencial como elementos necesarios para la discusión de este tópico.

---

<sup>56</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso “Ximenes Lopes vs. Brasil”, sentencia del 4 de julio de 2006, párrafo 96.

Es un cambio radical desde el punto de vista de la reorientación en la formación y reeducación constitucional de los implementadores y de los operadores del derecho hacia una visión axiológica emanada de la propia Constitución y del texto de los tratados internacionales signados y ratificados por los congresos nacionales.

Los asuntos que se trabajan en la SCJN en este momento, y por consecuencia como reflejo del comportamiento de la sociedad mexicana (como el acceso a las telecomunicaciones, al sector energético, la protección a la vida humana, la protección de derechos, entre otros), son evidencia del dinamismo en la discusión que excede el contenido constitucional formal para situarse en la dimensión de los valores de los derechos humanos.

Punto de partida para lo anterior es la justificación de estas discusiones, por ejemplo la postura académica del concepto jurídico que protege el artículo 4º de la Constitución, en correspondencia con el “interés superior de la niñez”, y que profundiza en el propio texto constitucional: “[...] garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.

Así, se deduce que todavía en el texto no se visualiza de forma armónica dicho derecho, debido a que no está clara la totalidad de las situaciones que lo contextualizan (la participación de sus padres, la expansión de la violencia hacia los padres en ambas direcciones, del entorno familiar o comunitario que

posibilite este desarrollo integral y demás situaciones contemporáneas no previstas en el texto constitucional); trasciende el debate ya no en el plano de la fórmula *iuspositiva* sino fuera de esta.

Ambas posiciones buscan ubicar su postura mediante la adhesión a los tratados internacionales, la legislación constitucional y sus leyes, los reglamentos administrativos, como las medidas judiciales cautelares para proteger y garantizar estos derechos, que manifiesten su postura particular ante estos puntos de vista contradictorios entre sí.

En algunas corrientes jurídicas que fomentan el neoconstitucionalismo tienen un fuerte peso las posturas religiosas porque dificultan el desarrollo de su argumentación “jurídica”; porque no puede ir solitaria para avanzar de forma imparcial de aquellos valores y principios. Pero este punto sería necesario desarrollarlo en dos posturas neoconstitucionales: la formal *versus* la ética.

Se aporta una visualización novedosa de la imparcialidad –no es una neutralidad de valores– como lo propone el jurista argentino Gordillo, puesto que hace un planteamiento ético, debido que ninguna de las partes en un proceso judicial (llámese juez, académico, abogado) tiene una postura imparcial, porque es difícil mantenerse en una neutralidad. Por esta razón, es necesario el debate desde la neutralidad y su relación con la imparcialidad e independencia de los límites del derecho y sus operadores.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Agustín A. Gordillo, “Comentarios”, en Alejandro Nieto y Agustín Gordillo, *Las limitaciones del conocimiento jurídico*. Madrid: Editorial Trotta, 2003, p. 80. Se puede consultar su página de internet donde tiene publicada su obra jurídica respecto al derecho administrativo. Cabe resaltar un artículo que escribió sobre la justicia administrativa global, que es un planteamiento interesante para darle lectura.

#### 1.4. La relación Estado y derechos fundamentales

El constitucionalismo tiene un desafío importante ante un compromiso activo con los derechos humanos para su defensa efectiva desde su funcionamiento y proceso donde ya no tiene cabida la fórmula kelseniana, sino que plantea una distinta forma de método, organización y procedimientos.

Häberle marca que en influencia categórica de los ‘principios del derecho’ “quiebra el carácter estatal de las fuentes del derecho”.<sup>58</sup> Esto es debido a que tiene un efecto inmediato en la actuación del desempeño y de la expectativa de la idea del Estado-nación. Dicho autor señala que “los principios constitucionales y las normas legislativas interactúan de múltiples maneras en el ámbito de los derechos fundamentales, de modo que se produce no solo la interpretación de las leyes conforme a la constitución, sino también la interpretación de la constitución conforme a las leyes”.<sup>59</sup>

Por lo tanto, plantea el desafío por la defensa y garantía ya no en contra o de frente al Estado, sino contra terceros o ante aquellos que exceden el propio ámbito del Estado mismo; en donde los derechos a la libertad, la igualdad, la no discriminación, la defensa de migrantes e inmigrantes, son retos no solo locales sino internacionales.

El desafío por la defensa de los derechos sociales en un entorno global y al mismo tiempo local, exigen una propuesta global que sea más de gestión activa verdadera de la intervención del Estado, para que estas políticas públicas se hagan una realidad.

---

<sup>58</sup> Peter Häberle, *El Estado constitucional*, op. cit., p. 237.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 236.

El soporte normativo que debe de velar por su defensa de estos derechos, incluido el medio ambiente expresado en el artículo cuarto constitucional, es un modelo claro de inclusión legal en el ámbito de los derechos ambiental y administrativo, respectivamente.<sup>60</sup>

Es necesario poner en el centro de la discusión académica, la constitucionalización y la participación ciudadana,<sup>61</sup> su relación con la sociedad civil organizada, su aportación pública no gubernamental (con larga tradición en los movimientos sociales en el país), porque todavía no se han fortalecido a lo largo de los últimos años.<sup>62</sup> Un ejemplo de lo anterior, son los movimientos sociales que se apropiaron de diversos partidos políticos para encubrir el abuso de estas organizaciones no gubernamentales, logrando un rechazo general de desencanto y subordinación con el gobierno estatal y nacional.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Asimismo, cabe evidenciar otras nuevas áreas de actuación, como la defensa de los consumidores y de los usuarios en el artículo 28º constitucional que dice: “[...] En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para **evitar la libre competencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados** y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social”.

<sup>61</sup> Contemplado en el artículo 115º constitucional donde menciona: “[...] Los ayuntamientos [...] **aseguren la participación ciudadana** y vecinal”. Como en el artículo 122º de la Carta Magna: “[...] que La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades en su apartado h: “Legislar en las materias civil y penal; normar la **participación ciudadana**. Artículo décimo transitorio de la Reforma Constitucional de Telecomunicaciones, publicado en el DOF el 11 de julio de 2013: “Los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; **garantías de participación ciudadana**”.

<sup>62</sup> Para estos hechos revítese el movimiento estudiantil de 1968, el terremoto en la capital del país en 1985, pasando por una explosión y abuso de las organizaciones de la sociedad civil en temas diversos de índole social y hasta la participación en la política como los Amigos de Fox (PAN) en 1999. De este último ejemplo véase Guillermo H. Cantú, *Asalto a palacio. Las entrañas de una guerra*. México: Editorial Grijalbo, 2001.

<sup>63</sup> Consultar las siguientes obras: José Fernández Santillán. *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*. México: Océano, 2003. Revista cuatrimestral denominada *Sociedad civil. Análisis y debates*, patrocinada por el Foro de Apoyo Mutuo, la fundación DEMOS, IAP y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, IAP, México. Para profundizar esta visión se puede

Los actos de impunidad y de corrupción en la administración pública no solo son efectuados por los funcionarios públicos; se necesita la contraparte para que se dé el círculo. Es necesario precisar que no todo lo que efectúa la administración pública es bien público; no todo bien público es solo quehacer exclusivo de dicha administración pública y ni aquello que se procura el particular (como administrado) es contra la propia administración pública.

### **1.5. La idea de la participación frente al Estado**

Los retos que plantean los tiempos actuales al Estado inician con la participación ciudadana para exigir la transparencia y demostrar en forma clara las interacciones ante los elementos complejos de la realidad en México. No se puede esperar que la participación sea solo en tiempos electorales y después no se responsabilice de organizar la vida pública.

Los consejos consultivos –que a veces son hechos a modo de las instituciones y su proceso de selección es demasiado opaco– denotan solo una aptitud de autoritarismo; existe una desconfianza al control ante la organización de legitimar las actividades en la administración pública y, por ende, de la democracia y de la misma clase política.

La visión reciente del gobierno es querer volver a un centralismo y generar una opacidad en la vida pública que sea acorde a lo que ambicionan las élites en el poder, además de obstruir la participación ciudadana en las decisiones, ya sea

---

consultar también el Centro Mexicano de Filantropía (CEMEFI), que es una asociación civil que imparte capacitación y activismo social, con sede en la ciudad de México. También sería necesario revisar la participación de los consejos consultivos y los organismos ciudadanos entre otras organizaciones y confederaciones. Caso reciente, el cambio de nombre del IFE al Instituto Nacional Electoral y su organización para las próximas elecciones intermedias.

por apatía o desencanto hacia las instituciones (postura ya en desuso en la teoría política y que no tiene vigencia en sus corrientes contemporáneas).

Los tiempos actuales ya no soportan estas actitudes por parte de los gobernantes. Las actuales reformas constitucionales impulsadas de manera inusitada y a vapor que se están generando en el Congreso de la Unión son evidencia de ello.

Las presiones de los grupos privados en temas estratégicos para la vida política del país buscan una participación mercantilista, dejando de lado la perspectiva social que consolida la participación ciudadana en la vida política y la convivencia pacífica en México.

La falta de participación en los entes reguladores autónomos que afectan la vida pública en temas como la energía, las telecomunicaciones y los servicios públicos ponen en duda dichas instituciones.

Un ejemplo reciente es el de la República de Grecia, donde la privatización de los servicios públicos la llevó al colapso financiero, al detrimento de las condiciones de vida de su gente ante la visión mercantilista de su clase gobernante (demostró que un Estado-nación puede entrar en un proceso de recesión económica, colapsando sus instituciones y la propia función de una nación).

En México, la creación de órganos de vigilancia y la limitación de la participación ciudadana en los temas políticos denotan una pérdida de credibilidad en las instituciones democráticas de forma amplia; es decir, el



debilitamiento de la división de poderes en la cual se instituyó la actual constitución federal a partir de su promulgación como garante de la paz y la convivencia social está hoy en juego tras las numerosas reformas constitucionales (mayor a seiscientas).

Caso concreto fueron las reformas constitucionales en el sexenio 2012-2018, cuando se subordinó su aprobación en particular de la reforma política en el Congreso de la Unión por encima de la aprobación de las leyes secundarias (en materia energética, telecomunicaciones, educativa, financiera).

Esto nos induce a señalar que sólo fueron reformas técnico-partidistas (maquillaje legislativo), pero que no crearon una consistencia constitucional (solidez en relación con los valores y principios constitucionales) en las disposiciones legislativas que pretenden normar la vida política del país (para actuar como un modelo a futuro).

Al existir un deterioro real en la estructura constitucional puesto que no radica ya en el texto mismo, sino en la relación axiológica, que sea garantía suficiente para la construcción de los valores esenciales como son la libertad, la justicia y la democracia social como una forma de legitimación (y no sólo desde una visión legalista) en un estado democrático y social de derecho.

Por lo anterior, se puede aportar a este debate de las ideas, la necesidad de profundizar la relación que debe tener el derecho administrativo con el Estado para que asocie los valores de la participación ciudadana, su aprobación y el control en las instituciones, la eficiencia institucional en la vida política,

económica y social del país. A continuación, se anotan algunas líneas de reflexión para su discusión.

### *1.5.1. Participación ciudadana*

La participación ciudadana<sup>64</sup> en las sociedades contemporáneas tiene una exigencia tecnológica, activa y de corresponsabilidad que plantea retos relevantes relativos al manejo de la información clara y propicia. Ya no se puede ocultar información; las reglas del juego institucional planteadas desde la rendición de cuentas y la transparencia son ya permanentes en una sociedad determinada por la información y la generación de conocimiento en la cual vivimos y donde las instituciones políticas no están excluidas.

Se parte de la idea que el Estado ya no es garante de ofrecer todos los servicios necesarios para cubrir las necesidades de una nación; ahora se debe de fomentar la cooperación y la colaboración en la actividad pública para lograr tales propósitos. También se necesita de una profunda y clara política de no concentración administrativa, que no se está realizando en la actualidad (mayor centralización a nivel federal, desequilibrio entre los poderes regionales y la federación –mayor regulación política y económica ante los estados–).

El artículo 133° constitucional obliga al Estado a sujetarse a los tratados internacionales, que forman parte de la Constitución; por citar algunos,

---

<sup>64</sup> Se define como lo aporta Bautista Farías: “La forma de organización de los ciudadanos que pretende controlar y moderar el poder que se otorga a los representantes políticos, con la pretensión de incidir en sus decisiones y acciones”. Véase José Bautista Farías. “Participación política desde los ciudadanos. La experiencia del poder ciudadano Jalisco en la región sur del estado de Jalisco”. México: ITESO. 2003. Consultado el 27 de enero de 2014, en: [http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Dependencias/Rectoria/Dependencias/Direccion\\_de\\_Integracion\\_Comunitaria/Dependencias/Centro\\_de\\_investigacion\\_y\\_formacion\\_social/publicaciones/difusionacademica/construccion/participacion\\_politica-poder\\_ciudadano.pdf](http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Dependencias/Rectoria/Dependencias/Direccion_de_Integracion_Comunitaria/Dependencias/Centro_de_investigacion_y_formacion_social/publicaciones/difusionacademica/construccion/participacion_politica-poder_ciudadano.pdf).

Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 21.1, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el artículo XX, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en el artículo 25, Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 23.1. Esta normatividad se reafirma en la sentencia del caso Radilla Pacheco ante la CIDH, donde se proclamó el carácter vinculante de dicha sentencia, siendo el precedente para la reforma constitucional en relación a los derechos humanos en el 2011.

El requerimiento de los actores políticos y sociales en México por la mínima participación ciudadana ha sido insuficiente, ya que los mecanismos legales son excesivos e inalcanzables, los cuales propician un efecto perverso ante un desgaste institucional y su desacreditación (consulta popular, presupuestos participativos, ratificación de mandato, candidaturas independientes, entre otros).

Las autoridades gubernamentales y en particular los partidos políticos tienen miedo de abrir los espacios de participación ciudadana, y esto se evidencia al existir una regulación con una alta tendencia hacia el partidismo y no al fomento en la construcción de una participación ciudadana sólida.

Debido a lo anterior, la creación de capital social no es clara porque falta voluntad política: están a la orden del día las acciones de opacidad; no hay la suficiente fuerza política para crear un gobierno abierto y con acceso a los ciudadanos, empoderándose de los controles de rendición de cuentas y transparencia.

Las sociedades democráticas actuales deben de tener mecanismos más claros para la vigilancia de la actuación y el funcionamiento gubernamental ya sea para afirmar, ratificar, modificar, censurar o recriminar desde una óptica democrática a las funciones de los servidores públicos.

Se está dejando de lado la postura de descentralización en las actuales acciones de gobierno (federal y estatal); de forma peligrosa se retorna al centralismo. Esto se debe analizar de una manera más extensa, debido a que no solo hay que plasmar en el discurso “la proximidad con la ciudadanía”. Estos lemas en épocas recientes se están poniendo en duda, particularmente en temas nacionales relacionados con las políticas públicas (combate al narcotráfico, al secuestro, en la definición de la legislación misma, como el caso de la materia urbanística<sup>65</sup>).

Otros ejemplos sobre el tema serían los macroproyectos de inversión pública (las obras de infraestructura): la línea 12 del metro en la ciudad de México; la autorización, el trazo y los puntos de las estaciones que tendrá la línea tres del tren ligero en Guadalajara; la construcción de la presa y la inminente inundación por la cortina de 115 metros, en más de tres poblados sobresaliendo Temacapulín.<sup>66, 67</sup>

---

<sup>65</sup> Como la participación de la Asociación Civil Parlamento de Colonias de la Zona Metropolitana de Guadalajara, para aprobar el Código Urbano del Estado de Jalisco.

<sup>66</sup> En este caso, no podemos evitar que el mundo global, en particular la creación y mantenimiento de las grandes ciudades, sea el que suscite la destrucción de identidades locales, que hacen la particularidad y singularidad de la diferencia cultural de un pueblo. El reto es lograr convivir ante estas interdependencias.

<sup>67</sup> Véase Octavio Urquidez. *La reinvencción de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2010.

La discusión ya no debe centrarse en generar más infraestructura, sino como hacer sustentable la región y no sólo devorar los recursos naturales y sus consecuencias que conllevan dicho abastecimiento para las grandes ciudades.<sup>68</sup>

Por lo tanto, se requiere de la participación (ciudadana) de la sociedad en su conjunto de forma constante y con una organización adecuada para atender la complejidad de las interacciones humanas.

### *1.5.2. La aprobación y el control en las instituciones*

En la actualidad la aprobación de la actuación de la gestión pública aunada con la participación ciudadana se está convirtiendo en mecanismo primordial de la nueva forma de interacción del Estado.

Diversos sectores políticos, institucionales, económicos y sociales sostienen que la generación y gestión de políticas públicas eficaces necesitan de una mayor participación y discusión. Ante este nuevo hecho, es necesario plantear modelos innovadores que logren tal fin. Este reto obliga a los políticos contemporáneos a extender, desde el preciso instante del proceso de negociación, su marco de formación cultural, a fin de llegar a la comprensión de los fenómenos sociales que tiene el deber de impulsar en la tribuna legislativa su actuación como ejecutor de las políticas públicas.

---

<sup>68</sup> Para este punto se puede revisar una de las posturas (la optimista) sobre el tema, expuesta en el libro de Edward Glaeser. *El triunfo de las ciudades. Cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*. México: Editorial Taurus, 2011.

La aprobación ciudadana que se impulsa en las políticas públicas del Estado moderno es compleja, debido a que en la práctica se ha desvanecido el debate político de las ideas, tanto en las campañas electorales como en la formación de cuadros pertinentes y cercanos a la población por parte de los partidos políticos, como en el ejercicio mismo de la gestión pública, aunado a lo anterior la falta de una tendencia clara de servicio civil de carrera.

Con la incursión de la mercadotecnia digital en la política, no se ha logrado una discusión de alto nivel en este punto en el contexto nacional. El uso y abuso de las encuestas, redes sociales (twitter o facebook) no reflejan de una forma contundente la realidad de la aceptación de la población; otro de los temas a considerar es la política de gobierno abierto o accesibilidad de las acciones de gobierno por los medios digitales, este punto en sí mismo requiere un debate aparte en otra investigación.<sup>69</sup>

La participación ciudadana hoy en día debe tener un compromiso significativo para no seguir fortaleciendo una pérdida de credibilidad institucional de las autoridades por parte de la población. En relación con la falta de controles efectivos por parte de la misma autoridad que ha construido una red compleja de corrupción<sup>70</sup> e impunidad por largos años de laxitud.

Tal como se establece en la Convención de la OCDE por la lucha con la corrupción debido a que:

---

<sup>69</sup> Para mayor profundidad del tema, véase la obra de Douglas Holmes. *e-gob. Estrategias para el uso eficiente de internet en el gobierno*. México: Ed. Trillas, 2003. En diversas universidades nacionales e internacionales se ha desarrollado investigación en torno al gobierno digital.

<sup>70</sup> Véase Peter Eigen. *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder*. Colombia: Editorial Planeta, 2004.

cada una de las partes tomará las medidas necesarias para, según su derecho, hacer ver su delito a toda persona que intencionalmente ofrezca, prometa o proporcione a un funcionario público extranjero cualquier ventaja indebida, pecuniaria o de otra índole, ya sea en forma directa o a través de intermediarios y ya tenga como destinatario a dicho funcionario o a una tercera persona, a fin de que el citado funcionario haga o deje de hacer algo respecto al cumplimiento de sus obligaciones oficiales, con el propósito de obtener o retener una ventaja impropia, comercial o de otra naturaleza, en la conducción de los negocios internacionales.<sup>71</sup>

De lo anterior se desprenden los siguientes puntos: a) una disminución en la construcción de la democracia, b) la subordinación del poder judicial al ejecutivo y c) una total discrecionalidad de los servidores públicos en la gestión de las políticas públicas.

Uno de los mecanismos que han utilizado recientemente los gobernantes es la creación de los consejos consultivos y técnicos para establecer la participación de la ciudadanía a fin de legalizar los actos de gobierno, se han visto renovados con la glosa ciudadana que realizó en su primer informe de gobierno del poder ejecutivo del estado de Jalisco del período 2012-2018. Dichos consejos no garantizan la participación plural de la ciudadanía.

Es loable este proceso de ciudadanización, pero tiene muchas áreas de oportunidad para crear un verdadero mecanismo de rendición de cuentas, pues lo que se visualizó fue una reunión *a modo*, por parte del ejecutivo, para tratar de justificar las acciones argumentando que “estaban poniendo en orden la casa”. Este apartado no es para cuestionar dicha actuación gubernamental, pero sí plantea las interrogantes donde se involucra el derecho administrativo.

---

<sup>71</sup> Convención de la OCDE para la lucha contra la corrupción en el extranjero, artículo primero, párrafo primero.

En este sentido, es necesario el establecimiento de controles que sean eficientes sobre las actividades estatales en todos los ámbitos de su actuación (educación, salud, desarrollo social, atención a grupos vulnerables, infraestructura, entre otros). Este control debe de estar apegado a valores, principios y reglas técnicas que evidencien su efectiva independencia frente a los grupos de poder, los cuales se resumen a continuación:

1. El repudio de la dependencia con quien ejerce el control.
2. Los mecanismos efectivos para la no interrupción de los actores políticos en las políticas de contratación, prestación y evaluación de los servicios que se prestan.
3. Un método efectivo que propicie una forma eficiente para la elección, desarrollo y destitución de los servidores públicos, y que no obedezca a la voluntad directa o indirecta de quien sea el ente que los controle.
4. Asegurar una independencia del financiamiento y de quien otorga el flujo financiero.
5. Respecto a los procedimientos administrativos, establecer mecanismos que estén sujetos a la legalidad.
6. La capacitación y actualización de la profesionalización.
7. Crear mecanismos en los organismos que lo regulan, respecto al funcionamiento de los beneficiarios, entre otras.

A lo anteriormente se debe agregar la renovación del mayor logro que aportó la Revolución francesa: el principio de publicidad, que tiene mayor vigencia en estos momentos por los avances tecnológicos con que cuenta la sociedad en el siglo XXI,<sup>72</sup> siendo uno de los grandes retos que tiene el sistema republicano y democrático del Estado-nación.

En este sentido, expresa el sociólogo Manuel Castells que la era de la información es:

---

<sup>72</sup> Véase Manuel Castells Olivan y su diversa obra que desde principios de los años setenta analiza este fenómeno. Véase *La era de la información*. Vol. II: *El poder de la identidad*. México: Siglo XXI Editores, 2001; *La era de la información*. Vol. III: *Fin de milenio*. México: Siglo XXI Editores, 2001; *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Madrid: Areté, 2001; *La sociedad red*. México: Alianza Editorial, 2006; *Comunicación y poder*. México: Alianza Editorial, 2009; *Redes de esperanza e indignación*. México: Alianza Editorial, 2012.



[...] un período histórico caracterizado por una revolución tecnológica centrada en las tecnologías digitales de información y comunicación, concomitante, pero no causante, con la emergencia de una estructura social en red, en todos los ámbitos de la actividad humana, y con la interdependencia global... Es un proceso de transformación multidimensional que es a la vez incluyente y excluyente en función de los valores e intereses dominantes en cada proceso, en cada país y en cada organización social.<sup>73</sup>

Dicho principio ya no es de un ámbito de discrecionalidad por parte de la autoridad, es así que sus consecuencias depender del poder de quienes se benefician de ella. La rápida consulta y el acceso a las actuaciones del gobierno a través de los portales de internet ya no tienen excusa. La perspectiva de la máxima publicidad está permeada en la doctrina, en la discusión académica y en las propias leyes que regulan la “transparencia”, como está establecido en la Constitución, en sus artículos 6º, 8º y 134, los cuales señalan lo siguiente:

En el artículo 6º reformado y publicado en el DOF, el 11 de junio de 2013, se establece:

[...] El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.”

Se profundiza en los principios y bases que se tienen que seguir en el mismo artículo 6º que tiene dos connotaciones: la primera, en su apartado A,<sup>74</sup> que se

---

<sup>73</sup> Manuel Castells. *La era de la información*, vol. I: *La sociedad red*. México: Siglo XXI Editores. 2002.

<sup>74</sup> Párrafo reformado (para quedar como apartado A), DOF 11-06-2013.

refiere el acceso de la información, y la segunda, en su apartado B,<sup>75</sup> que se relaciona con la materia de radiodifusión y telecomunicaciones. No podemos dejar de lado el artículo 8º que regula el derecho de petición que dice: “Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República”.

Respecto a la transparencia de los recursos económicos, se establece en el artículo 134º de la Constitución que: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

En relación con el ámbito internacional, en donde se regula de forma consistente el tema de la transparencia, está la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas, que menciona: “cada Estado, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia, criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción”.

---

<sup>75</sup> Apartado con fracciones adicionado, DOF 11-06-2013.

En este sentido, en la conformación de la reforma del Estado debe tener una visión ética de fondo, la cual coincide con la aportación de Eigen, que: “la reforma de un Estado suele ser muy difícil porque falta una base ética. Por todo ello es [...] discutir [...] el problema de un marco de referencia ético, sin el cual la lucha contra la corrupción resulta inútil”.<sup>76</sup>

### *1.5.3. La eficiencia institucional en México*

Se establece en la Constitución el término eficiencia institucional en los siguientes artículos: 21° (como principio en materia de seguridad pública), 25° (como función en materia de rectoría del desarrollo nacional), 95° (como desempeño para cargo de ministro), 109° (como prevención para sancionar el mal desempeño de sus empleos, cargos o comisiones), 113° (como principio que se deberá salvaguardar en las leyes sobre responsabilidades administrativas), 134° (como principio de administración de los recursos económicos de que dispongan los diversos niveles de gobierno reconocidos en la Constitución), así como en el 17° transitorio de la reforma energética como criterio para el uso de los recursos naturales aprobada el 18 de diciembre del 2013.

El término eficiente y su uso en el texto constitucional tienen un carácter polisémico, que va desde una relación directa con los servicios públicos, hasta un control respecto al desempeño de cargos o mandatos. La pertinencia de su uso plantea una connotación de contestación con carácter de inmediatez y no

---

<sup>76</sup> Peter Eigen. *Las redes... op. cit.*, pág. 251.

tanto como criterio de una dirección administrativa inmejorable de los bienes y servicios obligación del Estado.

Por lo anterior, concluimos que los tiempos actuales de respuesta tecnológica chocan con la adaptación de las instituciones del Estado, así como de los otros poderes, que exigen un dinamismo acorde con dicho progreso.

La exigencia social que se plantea tiende a cuestionar a cada poder del Estado-nación en su concepción tradicional vigente (ejecutivo, legislativo y judicial, en su propia esfera, naturaleza y competencia) hacia una respuesta cada vez más oportuna y una participación más pragmática (sin tantos rodeos) para las generaciones futuras en un entorno dinámico y de incertidumbre en este siglo XXI.<sup>77</sup>

En este sentido, el reto del derecho administrativo frente al nuevo paradigma jurídico denominado neocostitucionalismo es incorporar la visión de los derechos humanos en la administración pública (de convencionalidad y *pro homine*).

Esta relación adquiere una mayor vigencia cada día en la sociedad actual, puesto que demanda una mayor eficiencia de los resultados que se le exigen a la administración pública de cara hacia los ciudadanos. En tal sentido, lo más

---

<sup>77</sup> Para profundizar en este aspecto, recientemente Castells publicó en la Editorial Alianza un análisis de caso respecto a sus teorías sobre *El Estado de bienestar y la sociedad de la información*, en coautoría con Pekka Himanen. En esta publicación analizan el caso de Finlandia, como un ejemplo “bueno” de inserción en un entorno globalizado que va junto con el progreso de la sociedad de la información, defendiendo el contrato social entre el Estado y la sociedad, de cara hacia la población y una distribución de los beneficios. En el caso finlandés, se ponen como elementos esenciales de su éxito debido a la identidad ciudadana (y su alto interés en estar informada).

sensible para la sociedad actual es el combate a la corrupción y al abuso del poder.

También se suma un nuevo planteamiento respecto a la contratación pública, donde desde hace años se tenía una visión finalista frente al nuevo paradigma, donde el contrato público no debe de ser un instrumento de corrupción, se debe de considerar el principio de planeación (y no de improvisación, donde habrá de prevalecer la medición técnica y no la política en las obras y los servicios públicos).

Todavía falta bastante trabajo en este rubro. Uno de esos temas es la contratación pública, debido a que se presta a actos de sobreprecio o de dádivas a los funcionarios públicos, ya sea por intereses particulares o de algún grupo empresarial. Plantea una participación de mayor compromiso y de responsabilidad para ejercer el control ciudadano y ya no solo una participación pasiva.

En relación con el principio de convencionalidad, se tienen tratados y acuerdos en la ONU, la OEA y la OCDE reconocidos por el gobierno de México en combate a la corrupción. Otro de los puntos aquí es observar la contratación pública con una visión de riesgo (no de improvisación), es decir, una perspectiva de racionalizar la contratación.

Debe plantearse un discurso social frente a la puesta tradicional del Estado ejecutor directo (omni-Estado) y poder generar los mecanismos de participación adecuados de acuerdo con la economía de mercado en la cual

vivimos y existen actores activos que pueden prestar junto con la autoridad la ejecución de la obra y de los servicios públicos.

Toma un impacto importante el principio de ponderación en el derecho administrativo, y se suma a él el tema de la transparencia administrativa que es clave para el control democrático del ejercicio de la autoridad. En este punto, es necesario resaltar que el principio de publicidad también se está transformando debido a que ya no es suficiente la forma tradicional (edictos, publicación por medios impresos en los órganos oficiales, que solo llegan a los expertos y un grupo reducido de especialistas); ahora debemos de potencializar el uso de las nuevas tecnologías y la inclusión de la sociedad de la información, como el gobierno abierto, el *e-governance* o la gobernanza electrónica.

Los aspectos mencionados se deben plantear a la ciudadanía para que se ejerza y pueda ser evidente una democracia real en nuestro país. Es necesario seguir discutiendo en futuras investigaciones tales efectos y cómo se deberían de transformar los poderes del Estado-nación ante esta búsqueda del equilibrio institucional para seguir siendo interlocutores de la democracia en el siglo XXI.

## CAPÍTULO 2

### UNA VISIÓN AMPLIA DE LOS MEDIOS DE DEFENSA DEL JUSTICIABLE Y DE LOS RECURSOS EN GENERAL

Lo propio pasa con los usos y costumbres.  
Lo que hacemos porque es uso, porque se  
“acostumbra” no lo hacemos con nuestra razón  
y por cuenta propia, sino porque se hace.  
Pero, ¿quién hace lo que “se” hace?  
¡Ah! Pues la gente. Bien: pero ¿quién es la gente?  
¡Ah! La gente es... todos

“El hombre y la gente”  
José Ortega y Gasset

Es incuestionable que en los procedimientos de legalidad, cualquiera que sea su naturaleza (civil, familiar, administrativa, penal, fiscal), los medios de defensa gozan de un especial tratamiento dentro del derecho procesal por su importancia y efectos.<sup>78</sup>

El derecho administrativo no es una excepción, porque su propósito es la afectación por una resolución y está la opción de recurrir ante la misma instancia u otra instancia superior; en la primera para la defensa de sus intereses y la segunda, para revisar el caso (el cual deberá de proveer la protección de la legalidad en estos actos jurídicos).

---

<sup>78</sup> Para mayor profundidad se puede consultar la obra de Christian Courtis y Ramiro Ávila Santamaría. *La protección judicial de los derechos sociales*. Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.

De lo anterior se desprende una estrecha correspondencia que la presente investigación doctoral tiene con la institución jurídica de la legalidad. Es claro que existen diversas investigaciones y bastantes estudios al respecto.

En el presente capítulo analizamos los términos del derecho administrativo, su definición, así como sus objetivos frente al derecho procesal en general, para que sirvan de preámbulo al próximo apartado referente a la justicia administrativa y cómo se evidencia en la práctica jurídica ante los tribunales en esta materia para establecer sus elementos y soluciones que persiguen en su uso, clasificación y comprensión más estrecha del presente concepto jurídico.

El recurso administrativo en lo específico tiene su personalidad por su examen doctrinal, debido a que en su motivación, definición y alcance nos evidencia la clasificación diversa de sus conceptos, sus preeminencias y menoscabos que se propician en sus usos y aplicaciones, como la observación de los componentes, de los principios que la sustentan, igualmente de las exigencias de fondo, forma y operación para evidenciar una visión amplia de esta figura procesal en el derecho administrativo.

Se muestra una visión extensa de los conceptos jurídicos aquí expuestos, que suministren los componentes para adentrarse en el tema de la presente investigación, en referencia a los recursos administrativos.

## **2.1. Panorama general de los medios de defensa**

Los medios de defensa (o impugnación) se definen como los instrumentos jurídicos procesales con que cuenta el ciudadano para confrontar las



actuaciones de la propia autoridad, cuando se estime que esta última, en un acto jurídico preciso, no adherido a la legalidad o que se esté violentando una garantía o una libertad (fundamentales) consagrada en la Constitución.

A través de los medios de defensa es como la resolución o los actos de una autoridad deben de ser inspeccionados por las partes o un superior jerárquico para que se cumplan las pretensiones legales y legítimas conforme al estado democrático del derecho; es decir, desde esta concepción constitucional, ninguna legislación del Estado puede estar por encima de sus preceptos, ni ser omisa de sus garantías y protecciones que ella misma establece, por el ser ordenamiento supremo de convivencia social.

Los recursos tienen como propósito interponer una controversia, primero en la instancia ante la autoridad que pronunció el acto y dada el caso de inconformidad la instancia superior. Esta última hace la revisión de dicha actuación a fin de ratificar, modificar o anular el acto impugnado, si considera que carece de alguna exigencia legal (de fondo y procedimental).

Según la doctrina jurídica, los medios de defensa se definen en términos muy similares desde las diversas perspectivas teóricas, para resumirse como la normatividad: “[...] que se establece para inconformarse respecto de actos de autoridad o de la contraparte en el juicio”.<sup>79</sup>

Es menester precisar que, desde la perspectiva del derecho procesal, los medios de defensa son equiparados como medios de impugnación. Se les menciona de forma análoga o de sinonimia normativa. El objetivo de los medios

---

<sup>79</sup> J. Palomar. *Diccionario para juristas*. México: Mayo Ediciones, 1981, pág. 852.

de impugnación es combatir la resolución de la autoridad según el caso concreto, para oponerse jurídicamente a su validez o legalidad del acto jurídico.

Como apunta el tratadista Ovalle, los medios de defensa “[...] son actos procesales de las partes, dirigidos a obtener un nuevo examen, total o limitado a determinados extremos, y un nuevo proveimiento acerca de una resolución judicial que el impugnador no estima apegada a derecho, en el fondo o en la forma, o que reputa errónea en cuanto a la fijación de los hechos”.<sup>80</sup>

Es un acto donde se pone a re-examen el caso concreto sometido a la jurisdicción de una autoridad; los puntos argumentales que no están siendo analizados desde su óptica y perspectiva por parte del juzgador de origen o que no son considerados en la resolución.

Los argumentos se pretenden combatir para que sean visibles por la autoridad y se manifiesten en la resolución (ya sea que se afirmen, rechacen o redimensionen de forma amplia o parcial).

El Poder Judicial de la Federación ha mantenido de forma consecutiva en diversos criterios que los medios de impugnación son instituidos en la normatividad vigente, cuyo propósito es que el afectado por una resolución o sentencia del legislador posea la posibilidad de recurrir ante la instancia oportuna para la defensa de sus intereses (ya sean generales o particulares), para que se pueda la garantizar y proteger la legalidad instituida en la propia Constitución y así como en sus leyes secundarias prevalezcan en los actos administrativos.

---

<sup>80</sup> J. Ovalle. *Derecho procesal civil*. México: Harla, 1987, pág. 198.

Citamos de forma genérica una tesis aislada de esta instancia judicial (2009):  
“Revisión fiscal. Es improcedente dicho recurso contra la sentencia”.<sup>81</sup> En esta línea argumentativa del juzgador se precisa que:

Como principio general...se establecen en la ley los medios de impugnación, con el propósito de que el afectado por una resolución o sentencia pueda acudir a la instancia correspondiente en defensa de sus intereses.<sup>82</sup>

Podemos aportar que la existencia de mecanismos o procesos en el derecho a reexaminar la sentencia o resolución del juzgador, es una oportunidad para las partes (actor, demandado y otros terceros involucrados dado el caso), a fin de lograr la imparcialidad de los órganos jurisdiccionales ante los asuntos que se ventilan en sus despachos o tribunales respectivos.

Refuerza lo anterior la jurisprudencia SE-2, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, segunda época, donde se emitió la tesis jurisprudencial aprobada en el pleno de la sala superior en la sesión del día 30 de septiembre de 1997 cuya publicación fue en la *Gaceta* del gobierno núm. 91, sección primera, de fecha 5 de noviembre de 1997, que dice:

RECURSO DE REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE ACUERDOS DE TRÁMITE QUE EMITAN LAS SALAS REGIONALES. ...el recurso de revisión procede en contra de: los acuerdos que desechen la demanda; los acuerdos que concedan o nieguen la suspensión del acto impugnado, los que revoquen o modifiquen estos acuerdos y los que señalen garantías o cauciones con motivo de la propia suspensión; las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos; las sentencias que decidan la cuestión planteada, por violaciones cometidas en

---

<sup>81</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena época. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis aislada I.5o.A.91 A, tomo XXX, septiembre de 2009, p. 3179. Disco IUS 2011. Registro 166282.

<sup>82</sup> Con la finalidad de no engrosar el cuerpo del texto, se agrega aquí la demás información correspondiente a la tesis aislada: “QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Revisión fiscal 308/2008. Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública, encargado de la Defensa Jurídica del Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en Pemex Exploración y Producción. 9 de octubre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: César Thomé González. Secretaria: María Ernestina Delgadillo Villegas”.

ellas o durante el procedimiento del juicio, en este último caso cuando hayan dejado sin defensa al recurrente y trasciendan al sentido de las sentencias; y las resoluciones que pongan fin al procedimiento de ejecución de sentencia.

Como medida genérica, en todo tipo de proceso y procedimiento jurídico (jurisdiccional) existen los principios de impugnación, aún en los casos que no cuenten con recursos reglamentados (en los cuales son pertinentes los recursos de reconsideración, por ejemplo). Las diversas legislaturas han impulsado medidas para que prevalezcan en su normatividad procesos que admitan un medio de defensa.

En el Poder Judicial se tiene un criterio firme que permea a la federación y a los estados, cuyo sentido es que toda normatividad que no otorgue al quejoso la garantía de audiencia, tiene el sentido de inconstitucional. Aquí podemos mencionar la opinión del jurisconsulto Gómez, quien establece que: “[...] los actos del hombre están expuestos a caer o a incurrir en equivocaciones y en injusticias. Esta puede ser considerada la razón de toda impugnación”.<sup>83</sup>

Podemos deducir que la impugnación es inherente a la naturaleza humana, debido a que no es un acto perfecto sino perfectible, y, por lo tanto, es necesario reconocer que la posibilidad de equivocaciones o injusticias es plausible. Por esta razón, se establecen los mecanismos legales para realizar el ajuste normativo y plantear de forma argumentativa las posturas de las partes intervinientes en el procedimiento respecto a las resoluciones que plantee la autoridad o el juzgador.

---

<sup>83</sup> C. Gómez. *Teoría general del proceso*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, pág. 325.

Fortalece el argumento del párrafo anterior la normatividad internacional establecida. Cabe mencionar que en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), denominado también Pacto de San José, Costa Rica, suscrito en 1969 y que convocó la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde el Estado mexicano firmó su adhesión a dicho instrumento jurídico internacional establece en su:<sup>84</sup>

Artículo 25. Protección judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen a:
  - a) garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
  - b) desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
  - c) garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

De lo anterior se desprende la protección judicial y el compromiso de los estados miembros a la garantía del cumplimiento de dichos recursos.

Otro de los instrumentos internacionales que refuerzan esta postura de garantía y protección hacia el gobernado es el denominado Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, firmado el 16 de diciembre de 1966 en Nueva York (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONU), cuya fuerza de ley en México fue a partir del 23 de junio de 1981.<sup>85</sup> Se hace hincapié en la parte III, artículo 2, como en sus fracciones 2 y

---

<sup>84</sup> México, el 24 de marzo de 1981 se adhirió a la CADH; entró en vigor esa misma fecha.

<sup>85</sup> El Estado mexicano se adició al pacto el 23 de marzo de 1981. El decreto de promulgación se publicó en el DOF, el 20 de mayo de 1981.

3, y en los incisos a), b) y c) de este instrumento, donde se establece de forma textual:

### PARTE III

#### ARTÍCULO 2

3. Cada Estado parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.
  
4. Cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a garantizar que:
  - a) Toda persona, cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales.
  - b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y a desarrollar las posibilidades de recurso judicial.
  - c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Aquí se puede aportar la existencia argumentativa y normativa de la garantía del recurso efectivo,<sup>86</sup> reiterándose lo señalado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; también se plantea la posibilidad de utilizar el recurso judicial, a criterio de las partes.

Como se define en nuestra Constitución Política Federal, en los artículos 14° y 16°, referentes a garantizar la legalidad y seguridad jurídica, el cumplimiento de ellas crea un marco normativo y argumental que propicia la presencia de los procedimientos administrativos apropiados que revisen los actos jurídicos de la

---

<sup>86</sup> Pero existen aportaciones jurisdiccionales recientes que siguen aportando posturas distintas entre estas declaraciones y los criterios de la SCJN. Para tal efecto, revisar la Tesis de jurisprudencia 10/2014 (10a.), aprobada por la primera sala de este alto tribunal, en sesión del 7 de febrero de 2014: "PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA".

autoridad y su operación conforme a la ley, con apego a la Constitución. Así, estos medios de defensa son importantes para la garantía de los derechos y libertades propios de las constituciones del siglo XX.

El tratadista Pallares es concreto al exteriorizar que los medios de impugnación no solo son recursos ordinarios y extraordinarios que

puedan hacerse valer contra las resoluciones judiciales, como la revocación, la apelación, el juicio de amparo, la apelación extraordinaria y la queja...(se incluyen) en ellos la oposición del tercero, el incidente de nulidad, la audiencia en rebeldía, la restitución *in integrum*, la revisión de oficio, la protesta, etcétera.<sup>87</sup>

De lo expuesto podemos argumentar que los recursos no solo son los que primordialmente se establecen en la Constitución como en sus leyes federales, estatales o en sus reglamentos de los diversos ámbitos de gobierno de forma contenciosa, sino también aquellos mecanismos que por su naturaleza deben defender los derechos o las libertades del gobernado, que están expuestas en la Carta Magna y en los tratados internacionales.

Desde una visión *iuriscientífica* amplia, los medios de defensa son aquellos instrumentos jurídicos que tienen acceso en forma de querrela o de solicitud, y donde cualquier gobernado puede someterse al control de las resoluciones o de los actos de las autoridades (ejecutivas o del juzgador). Además, son la conclusión de un procedimiento que procura el apego pleno a la constitucionalidad, legalidad y protección legítima de dichas garantías, derechos y libertades expresadas en el sistema normativo nacional e internacional a los que está sometido el Estado-nación.

---

<sup>87</sup> E. Pallares. *Diccionario de derecho procesal civil*. México: Porrúa, 2003, pág. 560.

Como corolario terminamos con la siguiente cita, de los tratadistas Fix-Zamudio y Ovalle, quienes aportan esta reflexión respecto al tema concreto que nos ocupa en el presente texto:<sup>88</sup>

que los medios de impugnación configuran los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando (tienen) deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia, por lo que...abarca una amplia gama de posibilidades.

De lo anterior podemos aportar que se deberá tener mayor reflexión en estos mecanismos a la luz de la perspectiva académica y de profundo raigambre, a partir de las recientes modificaciones en el artículo primero de la Carta Magna mexicana y su preeminencia en la defensa de los derechos humanos, como una garantía y protección hacia los gobernados.

Esta reforma es una nueva línea argumentativa que se empieza a reescribir en beneficio de los ciudadanos a partir de 2011, con el objetivo de establecer un contrapeso efectivo de cara a la actuación omnipresente de la autoridad, la facilidad para realizar actos relacionados con la corrupción, la falta de sancionar la impunidad de sus excesos e incapacidades organizativas y de formación del personal en relación con el desempeño de la ciencia del derecho administrativo.

## **2.2 Los recursos con carácter ordinario**

Desde una perspectiva legal, los denominados recursos se especifican por ser medios de impugnación que se diseñan y solucionan dentro del propio proceso; procuran resoluciones emitidas en el curso de él o bien por medio de estos se

---

<sup>88</sup> H. Fix-Zamudio y J. Ovalle. *Derecho procesal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 103.



opone a la sentencia definitiva cuando esta aun no es firme, lo cual posibilita una segunda instancia al interior de ese proceso jurisdiccional.

Es necesario establecer que no inician un nuevo y diferente proceso judicial, sino que solo continúa el ya existente, trasladándolo a una nueva instancia, es decir, hacia un distinto grado de conocimiento que no estaba planteado de origen. Pero también es obligatorio resaltar que no estamos ante un diferente litigio; tampoco se define una relación procesal nueva; es decir, solo se concreta a la revisión, al examen del acto o resolución recurrida en dicho proceso.

Desde el punto de las definiciones jurídicas, como lo enuncia Palomar de Miguel, el recurso tiende al retorno de una cosa al lugar de donde salió, y subraya que: “[...] es la acción concedida por la ley al interesado en un juicio o en otro procedimiento para reclamar contra las resoluciones, ya sea ante la autoridad que los dictó, ya sea ante alguna otra”.<sup>89</sup>

Esto es, que los recursos son medios de impugnación que otorga la ley a las partes, así como a terceros implicados en un proceso judicial interpuesto de forma legal, para que obtengan la revocación o modificación de un acto o resolución emitida por una autoridad de cualquier orden y de la naturaleza jurídica que sea.

Al vocablo recurso se dan diversas interpretaciones, una en sentido extenso y otra, limitado. En sentido extenso representa el medio de impugnación otorgado por la ley para que la persona física o jurídica agraviada por una

---

<sup>89</sup> J. Palomar de Miguel, *Diccionario para juristas*. México: Mayo Ediciones, 1981, p. 1150.

autoridad judicial o administrativa concreta (previa interposición de este instrumento jurídico) obtenga como resultado la revocación, modificación o nulidad de los planteamientos expuestos. En su sentido restringido, es el recurso que presupone que los diversos resolutivos como la revocación, la rescisión o la nulidad de una resolución estén encomendadas a tribunales de una instancia superior o tribunal de alzada.

Lo anterior se refuerza con el planteamiento que hacen los tratadistas Fix-Zamudio y Ovalle, en el sentido de que: “El sector más importante de los medios de impugnación está constituido por los recursos”. “Es decir, por los instrumentos que se pueden interponer dentro del mismo procedimiento generalmente ante un órgano judicial superior, por violaciones cometidas tanto en el mismo procedimiento como en las resoluciones judiciales respectivas”.<sup>90</sup>

Ante esta disposición, al hablar del tema de los recursos en general es de suma importancia establecer que estos solo podrán concederse cuando una de las partes procesales (que los haga valer contra un acto o resolución de la autoridad ante la que se interpuso el mismo) soporte un “agravio” o afectación por la actuación impugnada, en el sentido de que se violen sus derechos y que afecten su esfera jurídica en particular, que provoquen un daño a sus intereses. Es necesario precisar que en ningún tiempo pueden interponerse o promoverse por la instancia o autoridad que emite el acto o resolución.

Los elementos de todo recurso esencialmente son los siguientes en forma genérica, no limitativos pero sí fundamentales para que prosperen ante la

---

<sup>90</sup> H. Fix-Zamudio y J. Ovalle. *Derecho procesal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1991, p. 105.

autoridad o el tribunal mismo: 1) un acto o resolución que será impugnado, 2) una autoridad o tribunal que lo dictó, 3) una instancia llamada a conocer del recurso mismo, 4) un litigante agraviado con la resolución o acto administrativo que se trata de impugnar y 5) una nueva resolución que tenga como efecto modificar, revocar o invalidar la resolución recurrida ante la autoridad o tribunal respectivo.

Se establece por regla general que las características del recurso se interponen ante el mismo tribunal o autoridad que emitió la resolución o acto recurrido, y por excepción ante la autoridad o tribunal que conocerá del mismo; es el caso de los recursos de inconstitucionalidad, queja, amparo y protección en materia administrativa.

Así mismo, como norma general se interponen para que conozca de estos recursos el superior jerárquico y de forma excepcional le corresponde emitir el fallo del recurso a la autoridad o tribunal que pronunció la determinación recurrida, como acontece en los recursos de reposición, aclaración y revocación.

De la misma manera, como regla ordinaria los recursos se interponen contra las resoluciones que no estén firmes o ejecutoriadas, y como excepción de esta aplica lo contrario, como sucede con el recurso de revisión. Deben interponerse como medida frecuente en un término perentorio determinado; no obstante, existen otros que también están sujetos a un plazo determinado, como la inconstitucionalidad y el amparo.

En último lugar, debe entenderse que los recursos procesales tienen una clasificación en ordinarios (los que están regulados por el propio sistema y que la ley los admite por criterio general en contra de toda clase de resoluciones) y en extraordinarios (que comprenden aquellos que de forma excepcional la ley admite en contra de resoluciones y por causales determinadas).

Varios de estos medios extraordinarios están regidos por el sistema procesal propio en que se regulan dentro del sistema nacional de derecho; otros pertenecen a un sistema procesal autónomo y diferente. Por ejemplo, entre los medios de impugnación internos extraordinarios existen las denominadas apelaciones extraordinarias, y entre los externos, el juicio de amparo (directo e indirecto).

Pallares define los recursos extraordinarios como los que no se reconocen propiamente como recursos, pues incluso algunos implican el ejercicio de una nueva acción y su iniciación suscita un procedimiento distinto, cuyo objetivo es obtener la ineficacia o nulidad de los actos que se están impugnando.<sup>91</sup>

Así, se debe considerar que el concepto jurídico denominado “recurso” es cualquiera de los medios de defensa que posee el ciudadano (gobernado) para oponerse, ante la propia autoridad o una instancia superior, a aquellos actos o resoluciones dictados por ella y que provoquen un perjuicio, debido a la aplicación indebida de la ley, por la no aplicación de la misma o como consecuencia de las arbitrariedades del funcionario o servidor público que las dictaminó, dictó o emitió.

---

<sup>91</sup> E. Pallares. *Diccionario de derecho procesal civil*. México: Porrúa, 2003.

El recurso tiene como propósito obtener la nulidad de la actuación o resolución referida, ya sea en forma total o parcial, que se está en desacuerdo y que se somete ante la constitucionalidad de estos actos.

### **2.3 Diferencia doctrinal-normativa entre el medio de impugnación y el recurso**

La diferencia entre el medio de impugnación y el recurso radica en que el medio de impugnación, o más bien, la expresión de medio de impugnación, abarca o comprende a los recursos. En otras palabras, la expresión medio de impugnación es mucho más amplia que el término recurso. Es decir, medio de impugnación es lo genérico y los recursos son uno de los diversos específicos.

Fundamentalmente, los medios de impugnación contienen a los recursos, que son aquellos reglamentados en un sistema procesal de un sistema normativo, que existen dentro de él. Esto conlleva a un juego de vocablos y de significaciones jurídicas: “Indivisiblemente un recurso es un medio de impugnación, pero no cualquier medio de impugnación es un recurso”.

Esto nos lleva a diferenciar claramente lo genérico y lo específico, el género y la especie desde una visión taxonómica, para tener claridad en esta definición de elementos, necesaria para su correcta clasificación y tratamiento desde su naturaleza y operación dentro del sistema normativo en un estado democrático de derecho, y no suscitar confusión lingüística ni conceptual para su entendimiento por ninguna de las partes.

Podemos reiterar la postura anterior de Gómez, que también sostiene este argumento: “Todo recurso es, en realidad, un medio de impugnación; por el contrario, existen medios de impugnación que no son recursos. Esto significa que el medio de impugnación es el género y el recurso es la especie”.<sup>92</sup>

La doctrina jurídica coincide en establecer que el recurso, técnicamente, es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que existe y se procura intrínsecamente en el proceso, ya sea como una reexaminación parcial de ciertas razones (o aspectos) o como un segundo espacio (o segunda instancia) del mismo proceso de que se trate.

Pueden existir los medios de impugnación metaprocesal, es decir, entenderse en el sentido de que no residen dentro del mismo proceso primigenio, ni tampoco forman parte de él; estos pueden ser estimados como extraordinarios y de manera habitual dan lugar a nuevos o ulteriores procesos. Exponemos el punto de vista del tratadista Torres, quien sostiene lo siguiente:

[...] el recurso vive y se da dentro de un proceso, o bien se manifiesta como una segunda etapa [...] del mismo proceso [...] y constituye un medio ordinario de impugnación. El medio de impugnación propiamente dicho se da con total autonomía del proceso primario u original y da lugar a otro diverso proceso, es, por tanto, meta o extraprocesal y constituye un medio extraordinario de impugnación.<sup>93</sup>

Podemos sostener categóricamente que es normal que se asemejen los conceptos de medios de impugnación y de los recursos, como si tales locuciones jurídicas fueran equivalentes.

---

<sup>92</sup> C. Gómez. *Teoría general del proceso*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, pág. 327.

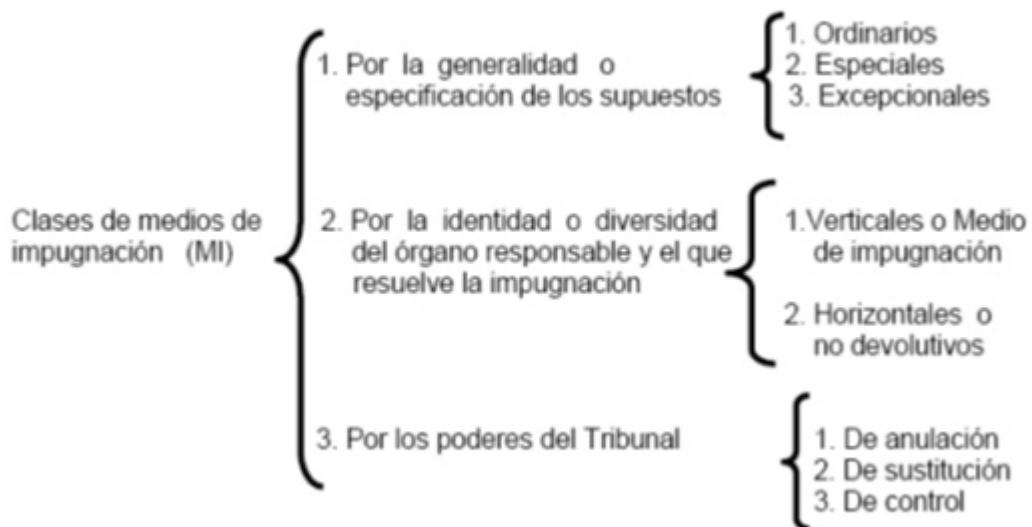
<sup>93</sup> L. Torres. *Teoría general del proceso*. Tijuana, México: Cárdenas Editor y Distribuidor, 1987, p. 353.

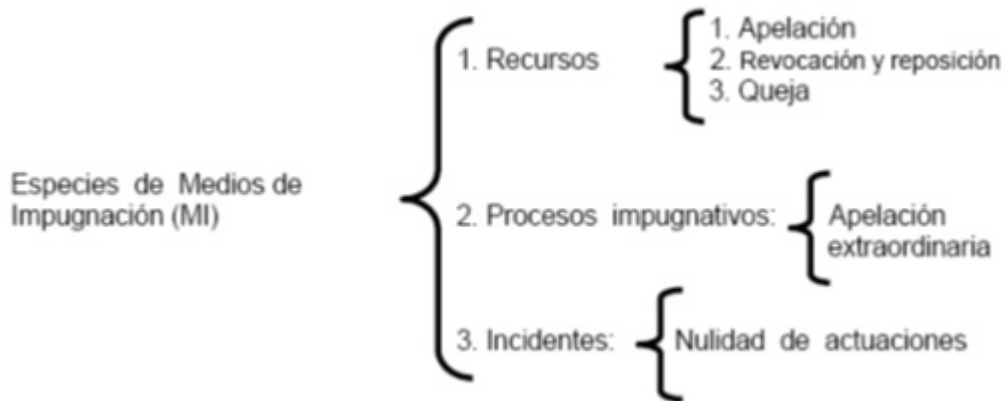
En la doctrina jurídica se reflexiona que los recursos solo son una especie de medios de impugnación, que son el género, de lo que se infiere la relación que priva entre ambos conceptos jurídicos; pero también apunta hacia el propósito claramente definido y específico que en lo individual entrañan y que los diferencian (véase gráfico 1).

#### 2.4 El criterio conceptual jurídico del recurso administrativo

La justificación de la regulación de los actos de la administración pública federal está contenida en la ley respectiva, debido a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere de cierta y determinada forma jurídica, y a que todos los actos administrativos deben estar recubiertos con fundamento en el principio de legalidad y de seguridad jurídica para dar la validez necesaria a la naturaleza misma del Estado.

**GRÁFICO 1. CLASIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**





Fuente: Ovalle (1987: 208). Este gráfico (cuadro sinóptico) muestra de forma clara como los medios de impugnación son el género y los recursos, la especie; así, queda determinado también que no pueden emplearse como sinónimos. Es decir, la taxonomía de los medios de defensa está determinada aquí de manera restringida.

Una definición generalmente aceptada por la doctrina dice que un acto administrativo es aquel que tiene: “Una manifestación unilateral y externa de la voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es ejecutiva de forma general y propone satisfacer un interés general”.<sup>94</sup>

Es evidente que las actuaciones de la citada administración pública, ya sea de cualquiera de sus esferas (federal, estatal o municipal), no se ajusten al mandato legal o a los reglamentos respectivos; esto se debe a motivos y razones diversas: a) contener interpretaciones incorrectas, b) arbitrariedad del servidor público actuante, c) exceso en el cumplimiento de las atribuciones, entre otras. Estos actos provocan una violación en los derechos de los

<sup>94</sup> M. Acosta. *Compendio de derecho administrativo*. 4ª ed. México: Porrúa, 2003, pág. 439.



ciudadanos (gobernados) por parte de las propias autoridades, que se pueden debatir a través de estos mecanismos jurídicos.

La autoridad que realiza los actos administrativos tiene la obligación de apegarse a los protocolos, los criterios y las normas contenidos en las leyes u ordenamientos emanados de la Constitución, que regulan la convivencia en el país para realizar una justificación plena de la actuación pública de los servidores hacia los gobernados.

La actuación de las autoridades no siempre es la más eficaz y oportuna como se pretendiera por su naturaleza y origen. En la mayoría de las ocasiones, dicha actuación es infundada y provoca un importante menoscabo institucional por el desprestigio ante los actos de corrupción y la falta de sanción efectiva de la impunidad, estableciendo un círculo vicioso que se debe erradicar.

Estas circunstancias fomentan y obligan al legislador a impulsar sistemas de control de la legalidad ante las diversas acciones y actos jurídicos de la administración pública, cuya finalidad es establecer la garantía y protección al particular para que pueda tener los recursos de frente a los gobernantes.

Los recursos administrativos suministran a los gobernados y a la autoridad administrativa, la ocasión de subsanar, mediante normas jurídicas preestablecidas, las actuaciones y aquellas resoluciones contradictorias al Estado democrático y social del derecho, con el propósito de garantizar, preservar y proteger el principio de legalidad que deben cumplir las autoridades (de todos los niveles y ámbitos de actuación) en cualquier área de la

administración pública, y en particular en la esfera administrativa, que es nuestro tema de investigación.

Los particulares encuentran aquellos mecanismos legales a su alcance para refutar ya sean actos y/o las resoluciones administrativas dictados por las autoridades, y que provocan un perjuicio, ya sea por la aplicación indebida de la ley, la no aplicación o la posición contraria que sería la inexacta aplicación, o bien por injusticias del funcionario que los realizó.

Asimismo, el recurso tiene como objetivo solucionar una controversia en el ámbito de la administración pública; es decir, el planteamiento de un punto de desacuerdo entre las partes de un acto administrativo (autoridad, actor de la acción y terceros involucrados) por escrito o verbal de acuerdo con las reglas establecidas en el artículo 8° constitucional antes de acudir a instancias superiores para su examen legal.

El Poder Judicial de la Federación en 2002 emitió la tesis aislada que se tituló “RECURSOS EN SEDE ADMINISTRATIVA. NO IMPLICAN EL DESARROLLO DE UNA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL”.<sup>95</sup> En ella se impulsa usar un recurso administrativo para la obtención en primera instancia la nulidad de la referida actuación o resolución administrativa, según sea el caso, ya sea de forma parcial o total.

Según lo establece precisamente el maestro Gabino Fraga, que define, que:

---

<sup>95</sup> Los recursos administrativos y los pronunciamientos en ellos emitidos son actos de naturaleza administrativa, en tanto que el órgano que los tramita y resuelve no realiza una verdadera función jurisdiccional, ya que no hay controversia entre el particular que lo hace valer y el órgano de la administración pública, pues se trata de un mero control interno de legalidad de sus actos, que no es resuelto por un órgano imparcial e independiente del que emite el acto; además de que al promoverse el recurso por el particular afectado en contra de un acto administrativo, hay colaboración del gobernado para lograr eficiencia administrativa, para lo cual no obsta que el interesado recurrente resulte beneficiado con la resolución que se emita, por lo que, en todo caso, el recurso administrativo constituye un medio de control en la administración.

constituye un medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.<sup>96</sup>

Se plantea la postura de la instancia judicial mexicana emitida en 2005, donde se expresa lo siguiente:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y JUICIO DE NULIDAD. SUS DIFERENCIAS. Existen distintos medios de protección administrativos y jurisdiccionales establecidos a efecto de lograr la extinción de actos administrativos contrarios a derecho. Esos medios se han considerado de dos tipos: indirectos y directos. En los primeros el gobernado afectado no tiene intervención alguna ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad.

Por su parte, en los medios directos, la participación de los gobernados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esta forma de control. [...] Estos medios de control constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados [...] Algunas diferencias entre los recursos administrativos y el juicio de nulidad, son: a) La autoridad que conoce de los recursos administrativos, generalmente es la misma que emitió el acto o su superior jerárquico [...] b) Los efectos de los recursos administrativos pueden ser de simple anulación, de reforma del acto impugnado, o de reconocimiento de un derecho [...] c) En los recursos administrativos, la autoridad que conoce de los mismos se sujeta a los agravios y cuando es el superior jerárquico, en algunos casos, al examen de la oportunidad del acto impugnado [...] d) La función del recurso administrativo es el control en la administración, con el objeto de lograr la eficacia de su actuación, que es de orden público [...] e) Por tanto, los recursos administrativos no implican una función jurisdiccional, sino simplemente administrativa.<sup>97</sup>

Resumiendo lo anterior, el punto de mayor relevancia es el apartado clasificado con la letra “c” donde dice que “[...] en los recursos administrativos, la autoridad que conoce de los mismos se sujeta a los agravios y cuando es el superior

---

<sup>96</sup> Gabino Fraga. *Derecho administrativo*. México: Porrúa, 2003, pág. 435.

<sup>97</sup> Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito. Amparo directo 282/2004. Óscar J. Adame Garza. 9 de marzo de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretaria: Rebeca del Carmen Gómez Garza.

jerárquico, en algunos casos, al examen de la oportunidad del acto impugnado”.

Es importante debido a que la propia autoridad solo puede determinarse a los agravios y no a la reexaminación de lo debatido; es decir, este punto es relevante señalarlo debido a que no es posible que la propia autoridad se erija juez y parte de dichos agravios; por lo tanto, se tendrá que recurrir a una instancia superior para que reexamine lo expuesto y dicte, conforme a derecho, su resolución correspondiente.

Los recursos administrativos que pueden interponerse de forma amplia contra cualquier acto o fundamentando son reconocidos como los recursos ordinarios, los cuales agotan la vía administrativa y dan pie a iniciar las etapas jurisdiccionales que son: a) la reconsideración, b) la revocación, c) reposición y d) oposición o reclamación.

Cada una de estas etapas conlleva ciertas particularidades; por ejemplo, la reconsideración solo puede existir si no hay una normatividad previa, cabe señalar que al existir una laguna jurídica, se recurra al “ruego” ante la propia autoridad por parte del gobernado para que reconsidere su postura ya emitida, pues es inútil pensar que en una segunda oportunidad, la propia autoridad estaría corrigiendo sus propios actos considerando que no revisó de forma exhaustiva el acto administrativo, denotando incompetencia o falta de pericia en el tema.

Los recursos de alzada, revisión y jerárquico denominados recursos ordinarios administrativos pueden hacerse valer ante el superior jerárquico de la autoridad que dictó dicha resolución, pero no agotan la vía administrativa.

Existen los recursos especiales, que son aquellos que se pueden presentar ante un organismo administrativo especial o distinto de aquellos organismos que han emitido la resolución y pueden tener efectos o no sobre la procedencia en la vía administrativa; es el caso del recurso de inconformidad (Ley del Seguro Social y su reglamento).

En resumen, los recursos ordinarios, que tienen efectos de *agotar la vía administrativa*, son los de alzada, revisión, jerárquico. Los recursos especiales, que *agotan o no la vía administrativa*, son los de inconformidad.

## **2.5 Mejorías y detrimentos en los recursos administrativos**

Existe una considerable gama de criterios para determinar los recursos administrativos, pero al mismo tiempo se dan ciertos detrimentos en contra de ellos. Es necesario conocerlos a fin de hacer un adecuado uso, según su propósito y sus efectos que se quieran lograr en su utilización ante las autoridades o ante los tribunales correspondientes.

Entre *las mejoras de los recursos administrativos* que podemos argumentar para su utilización, se destacan las siguientes:

1. Permitir la *corrección a la autoridad*, en vía de control interno, aquellos errores administrativos, sin que otras instancias administrativas o jurisdiccionales intervengan.

2. Proporcionar a la autoridad el *conocimiento pleno de las “lagunas” legales* y en sus procedimientos administrativos.
3. *Evitar, en teoría, la carga excesiva de labores* en las instancias que por su función judicial son recurrentes; es el caso de los tribunales administrativos de cada entidad federativa, que actúan en vía de control externo.
4. Recibir el particular el *beneficio de una resolución justa*.
5. El actuar de las instancias que resuelven, es *presumiblemente más rápido*.
6. Como un instrumento eficaz de las autoridades administrativas,<sup>98</sup> sirviendo *como control de la legalidad*.
7. Evitar, en teoría, *costos excesivos al gobernado en un conflicto*, ya que presumiblemente él mismo puede preparar el medio de defensa, sin el empleo de los tecnicismos propios de los procedimientos (procesos, pruebas y plazos) ante los tribunales administrativos.

De lo expuesto anteriormente, podemos abonar para su complementariedad, la aportación académica que hace el profesor Margain, quien afirma que en el recurso administrativo existen: “[...] ventajas bastante interesantes, como ser un medio de control de legalidad, lavado de conciencia por parte de la autoridad y, en la mayoría de los casos, una opción barata para poder evitar llegar a una instancia superior, en donde seguramente los gastos serían

---

<sup>98</sup> Revisar la jurisprudencia COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, DEBERÁN CITARSE EN EL ACTO IMPUGNADO LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE LA SUSTENTAN. La tesis jurisprudencial fue aprobada por el pleno de la Sala Superior, en sesión del 24 de febrero de 1998, por unanimidad de siete votos, publicada en la *Gaceta* del gobierno núm. 67, sección primera, de fecha 8 de abril de 1998. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

demasiado elevados, ocasionando un detrimento económico importante para el afectado”.<sup>99</sup>

Respecto a las *razones de su detrimento* en el empleo de los recursos administrativos, se enumeran las más comunes:

1. La *desconfianza en la justicia administrativa* por parte de los particulares (inseguridad ante la autoridad que resuelve y una pérdida de tiempo en la espera de su resolución), debido a que en la mayoría de las ocasiones que se resuelven estos, los operadores del derecho que conocen del recurso, otorgan la razón a la propia autoridad administrativa.
2. La autoridad omite resolver el recurso planteado, debido a que debe *otorgar la razón al demandante y se opta por el retraso de la resolución*.
3. Los tecnicismos jurídicos empleados de forma y fondo desde la propia justicia administrativa, que solo los especialistas de la propia materia los conocen, lo que en la práctica conlleva a *tener altos riesgos del agotamiento del recurso interpuesto por personal no capacitado* o que no lo conoce en forma íntegra y con un alto conocimiento práctico sobre el tema (expertos).

Ciertos especialistas del derecho administrativo consideran que los recursos administrativos disminuyen la trascendencia normativa, debido a que los consideran sencillas revisiones de trámite de la propia autoridad que las emitió,

---

<sup>99</sup> E. Margain. *El recurso administrativo en México*. México: Porrúa, 2004, pág. 197.

y por lo tanto no consideran relevante volver a realizar un estudio exhaustivo del caso concreto respecto al acto impugnado.

Para robustecer el anterior planteamiento argumentativo-jurídico, se hace referencia a la aportación del académico Sánchez, quien señala que:

A pesar de contar con ventajas bastante interesantes... no deja de tener un aspecto que, desde mi punto de vista, ocasiona que este recurso administrativo no funcione con la eficacia que debiera ser: la parte activa en la relación tributaria se convierte en juez y parte, lo cual genera un cierto grado de “obscuridad” en la decisión que dicha autoridad puede tomar acerca de la(s) impugnación(es) que se le realizan. Algunos estudiosos han restado importancia al recurso administrativo, argumentando que no estudia de fondo la cuestión legal que dio origen a la controversia y solamente busca esclarecer de forma la situación que se presenta. Además, en la actualidad es considerado como un medio de defensa optativo; por lo cual este carácter permite realizar correcciones en cuanto al contenido del recurso, ya convertido en juicio y por consiguiente anexar aquello que hubiese sido omitido en la presentación del anterior [...] *la autoridad, al estudiar el caso particular que se le presenta en un recurso, no podrá, bajo ninguna circunstancia, corregir los errores que hubiese cometido al dar origen al mismo para dictar resolución favorable a ella.*<sup>100</sup>

De lo anterior, cabe resaltar que el autor menciona que se busca la pérdida del interés en seguir en la contienda judicial, lo que a su criterio es justo. Esto depende si se inclina la balanza a su favor o en contra, con el empleo de una asesoría jurídica adecuada, puesto que no habría duda de que ganaría el acto que trata de combatir.

Como respuesta a esta discusión doctrinal, el profesor Fraga aporta y cita a García Oviedo, quien precisa que:

Los recursos administrativos –directos o de alzada– no constituyen verdaderos juicios. Son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia Administración para deshacer sus errores, si los hubiere. Falta en ellos la verdadera controversia, la discusión. El particular reclama, aduciendo en verdad, los fundamentos legales pertinentes. La administración penetra, asimismo, en el fondo de la reclamación y resuelve según derecho; más lo proveído por ella es

---

<sup>100</sup> A. Sánchez. *Los medios de impugnación en materia administrativa*. México: Porrúa, 2004, pág. 217.



resultado de una mera labor de revisión, en que ha faltado la controversia ordenada y profunda del juicio. De aquí su insignificancia.<sup>101</sup>

De lo anterior cabe resaltar el punto que aporta a la verdadera controversia, que es el debate de las ideas, es decir, el planteamiento de la justificación argumentativa respecto a su resolutivo que emite la autoridad; que al momento de no considerarlo un juicio en sí mismo, no hay más motivación que la validación de lo actuado a través del acto administrativo, y no existe una real examinación argumentativa jurídica respecto a la actuación de la autoridad ante el acto impugnado.

Las anteriores posturas son académicas, pero también es necesario considerar el criterio jurisprudencial que SCJN ha venido utilizando desde 1973:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS. No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extraviaban los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Gabino Fraga, *op. cit.*, págs. 437 y 438.

<sup>102</sup> Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Volumen 48, página 67. Amparo directo 587/70. Productos Etna, S.A. 19 de julio de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 55, página 71. Amparo en revisión 277/73. Alberto J. Farji, S.A. 10 de julio de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 57, página 50. Amparo en revisión 491/73. Guillermo Barroso Chávez y Valezzi, S.A. 4 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Volumen 57, página 50. Amparo en revisión 344/73. Sindicato de Empleados en la Empresa del Frontón, Conexos y Similares, CROC. 10 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Volumen 57, página 50. Amparo directo 411/73. Afianzadora Insurgentes, S.A. 24 de septiembre de 1973. Unanimidad de votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Es necesario darle seguimiento a estos criterios jurisprudenciales a la luz de la reforma constitucional reciente en derechos humanos, ya que la relación con la administración pública tiene un nuevo matiz donde ahora está obligada a ser protectora y garante de los derechos humanos.

Hay un punto de contraste entre la tesis jurisprudencial de 1973 (en donde las grandes empresas transnacionales no tenían una fuerte presencia en la vida pública del país) y la reforma constitucional de derechos humanos (2011), además de las consideraciones de arbitraje internacional por parte de la ONUDI-ONU, las cuales adquieren mayor relevancia para asegurar una respuesta rápida de las instituciones públicas ante los inversores extranjeros que buscan una marco jurídico seguro en territorio nacional.<sup>103</sup>

## **2.6 Los componentes del recurso administrativo**

Las partes que interponen algún recurso administrativo deberán tener especial atención en señalar cabalmente el objeto del recurso y sus agravios, debido a que a la falta de especificación concreta en este sentido en la correspondiente demanda ante la autoridad o tribunal, se corre un elevado riesgo de que la autoridad dé un sobreseimiento o realice un desechamiento del recurso administrativo interpuesto declarándolo improcedente.

---

<sup>103</sup> Aquí valdría la pena revisar las posturas económicas de Milton Friedman, John M. Keynes, Hayek, Stiglitz, y por último los economistas Eugene Fama, Peter Hansen y Robert Shillereste, galardonados por el Premio Nobel de Economía en 2013, por sus aportaciones al estudio del pronóstico de los precios de activos a largo plazo, que permiten formular índices para el mercado financiero, en particular de Shiller ha trabajado en la creación de un indicador de precios de las viviendas, que ha previsto el posible surgimiento de una nueva burbuja inmobiliaria. Fama, también conocido como “el padre de las finanzas modernas”, ha corroborado la teoría de que algunas acciones tienen mejor rendimiento que la mayoría a medida que pasa el tiempo. Hansen, por su parte, analiza los efectos generados por las decisiones financieras con un grado de incertidumbre.

Existen ciertos componentes que son parte fundamental para la adecuada interposición de un recurso administrativo. Estos se pueden clasificar en dos tipos: a) esenciales y b) secundarios. Se denominan componentes esenciales a aquellos que son necesarios en el argumento jurídico en el que se despliega la gestión y desarrollo del recurso administrativo (la vía para su interposición). Los componentes secundarios son aquellos que, a pesar de su alejamiento de los requisitos formales, no causan una desorientación del propósito del recurso interpuesto (los términos para la emisión de la sentencia del recurso).

De lo anterior podemos deducir las aportaciones del académico Sánchez respecto a que:

Las resoluciones administrativas, no por el simple hecho de serlo, podrán ser impugnables a través de un recurso administrativo. Por ejemplo: Si yo soy un conductor ebrio, me haré acreedor a una resolución administrativa (una multa o algo más grave) que con mi acto generé y se encuentra bien aplicada; por lo tanto, esta resolución no sería impugnable. Para que una resolución sea impugnable deberá cumplir con ciertos requisitos: que sea definitiva, que sea personal y concreta, que cause un agravio, que conste por escrito y que sea nueva. En este último punto cabe destacar que la resolución no deberá ser materia de una resolución anterior o bien, que no haya sido materia de recurso administrativo o juicio anterior al que se promueva.<sup>104</sup>

Para la adecuada presentación y admisión de los recursos administrativos es necesario que:

1. Exista una resolución administrativa que perturbe un derecho o un interés legítimo del particular.
2. Se fije en la ley que da origen a las instituciones y que regula a las autoridades administrativas que perturban dicho interés.
3. Se fije un plazo en el cual corresponda interponerse dicho recurso.

---

<sup>104</sup> A. Sánchez. *Los medios de impugnación en materia administrativa*. México: Porrúa, 2004, pág. 217.

4. Se cumplan los requisitos en cuanto a forma que deben contener en el escrito inicial del recurso.
5. Se fije el proceso y los procedimientos del recurso para su trámite.
6. Se obligue a la autoridad que está sujeta a revisar la resolución de un dictamen en cuanto al fondo del asunto que se le plantea para su jurisdicción.

Lo precedente tiene una extensa aprobación entre un cierto sector académico, como lo afirma el jurista emérito Serra, quien enuncia que:

Los elementos necesarios o constitutivos del recurso administrativo son los siguientes (los cuales deben estar contenidos en la ley): 1) una resolución administrativa base para la impugnación por medio del recurso que puede o no agotar la vía administrativa; 2) ella debe afectar o lesionar un interés o un derecho del particular; con el recurso este colabora con la administración pública en mantener la legitimidad; 3) la propia autoridad administrativa o el superior jerárquico ante el cual se interpone el recurso; 4) un plazo para la interposición del recurso; 5) determinados requisitos de la forma para proteger principalmente el interés general; la expresión de agravios; 6) un procedimiento adecuado con señalamiento de pruebas, para sustanciarlo como garantía lógica necesaria para estimar la legalidad del acto; 7) la obligación que tiene la autoridad administrativa de dictar una nueva resolución en cuanto al fondo. Esta resolución puede comprender la revocación o modificación del acto impugnado, así como su ratificación o confirmación, o la eliminación del recurso intentado.<sup>105</sup>

De lo anterior cabe resaltar lo que afirma Serra respecto a que la resolución puede llevar a la revocación o modificación del acto impugnado en materia administrativa, como también a la ratificación o confirmación, o en su caso, como medida extrema sin fundamentación, a la eliminación del recurso.

La propia teoría jurisprudencial plantea desde su posicionamiento la tesis aislada emitida en el año de 1974, que dice:

RECURSOS ADMINISTRATIVOS, FORMULISMOS Y EXIGENCIAS DE EXPRESIÓN EN LOS. NO SON ESENCIALES PARA QUE PROCEDAN. La doctrina está de acuerdo en que recurrir

---

<sup>105</sup> A. Serra. *Derecho administrativo. Segundo curso*. México: Porrúa, 2008, págs. 728-729.

es acudir ante un Juez u otra autoridad con alguna demanda o petición para que sea resuelta; y que recurso es la acción o efecto de recurrir, o más precisamente, la acción por medio de la cual se reclaman las resoluciones dictadas por la autoridad; que los elementos característicos del recurso son: la existencia de una resolución que afecte un derecho; la determinación por la ley de la autoridad ante quien deba presentarse; el plazo para ello; que se interponga por escrito; que exista un procedimiento para su tramitación y que la autoridad ante la que se interponga esté obligada a resolver. Por lo que se refiere a formulismos y exigencias de expresión, han sido atenuados en la legislación y la jurisprudencia, y se ha procurado no sólo simplificarlos, sino lograr la mayor facilidad para que juicios y recursos se tramiten con eficacia y rapidez. [...] En materia administrativa o fiscal, y en orden a los recursos, esta amplitud de criterio se explica porque, si en su origen los recursos tuvieron como fin proteger los derechos de los administrados, ese criterio ha sido sustituido por una concepción social en la que, sin desentenderse de los intereses particulares, se tiene presente como objetivo principal “el asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación”. De ahí que no sea aceptable desechar recursos o promociones por razones de forma o por exigencias de expresión, cuando sea posible suplir su oscuridad por medio de la interpretación; pues la acción de los particulares en el control administrativo concurre no sólo a la defensa de sus derechos e intereses, sino también, y en forma principal, a garantizar la legitimidad administrativa; va de suyo que no existe interés alguno en eliminar esa intervención por meras deficiencias formales, ya que ello implicaría obrar contra esa legitimidad de la administración.<sup>106</sup>

De lo anterior podemos concluir que, desde esa época, se tiene una clara visión de sustitución en cuanto a los formulismos y sus exigencias, por una concepción social que no deben omitirse los intereses particulares; se tiene vigente como propósito principal de este criterio “el asegurar la juridicidad de la acción administrativa y con ella el interés de la administración que surge de las mismas normas jurídicas que regulan su actuación”.

## **2.7 Referente a los principios que se tutelan en los recursos administrativos**

Si en el primer capítulo tratamos sobre los valores y principios constitucionales, en este apartado no son la excepción, y más aún en materia administrativa, puesto que son la base con la cual se procede a su admisión y sustentación, de

---

<sup>106</sup> Amparo directo 3181/73. Banco Internacional, S.A. 11 de marzo de 1974. Cinco votos. Ponente: Antonio Rocha Cordero.

los cuales se enuncian de forma enunciativa para su ilustración de los principios de: a) legalidad, b) impulso oficiosa, c) instrucción, d) la verdad material; e) informalidad y f) de definitividad.

En los cuales se aportara en su parte sustantiva las aportaciones teóricas que dan los diversos doctrinistas a este respecto, a continuación:

En el Primero, el principio de legalidad o primacía de la ley.<sup>107</sup> Del cual señala el doctor Serra, que es el elemento esencial del Estado de derecho:

Que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida de algunos de los elementos del acto administrativo; competencia, forma, motivo, objeto o mérito, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento.<sup>108</sup>

Segundo, el principio de impulsión oficiosa.<sup>109</sup> En este punto, Pallares aporta para su estudio que: “se llama impulso procesal la actividad que se propone tan sólo obtener el movimiento progresivo de la relación procesal hasta su término”.<sup>110</sup>

Así mismo, señala Serra, en referencia a este principio en materia administrativa: “[...] domina el llamado principio de oficialidad o inquisitivo. Incumbe a la autoridad administrativa la dirección del procedimiento y la

---

<sup>107</sup> Este principio podemos relacionarlo con que la autoridad que no puede ir más allá de lo que la propia ley que le dio origen, que le da sus facultades y límites; así mismo, que los actos tendrán validez siempre y cuando se motiven y fundamenten en un ordenamiento legal; además, que su ejecución esté apegada a la propia norma que la constituye.

<sup>108</sup> A. Serra. *Derecho administrativo... op. cit.*, pág. 724.

<sup>109</sup> Este principio tiene relación directa con la facultad del derecho de petición del gobernado otorgada por la constitución misma. Esta puede ser verbal o por escrito, y contiene dicho recurso por parte del particular; así, el trámite seguirá su curso ante la autoridad que conoce de la impugnación, y de forma teórica, sin necesidad de que el recurrente haga promociones o diligencias, que en la práctica no sucede.

<sup>110</sup> E. Pallares. *Diccionario de derecho procesal civil*. México: Porrúa, 2003, pág. 409.

resolución de la cuestión planteada. Los interesados instan pero no disponen de la tramitación del pleito”.<sup>111</sup>

Tercero, el principio de instrucción.<sup>112</sup> Serra afirma que:

La autoridad es la que ha de indagar y determinar los hechos a que se refiere el litigio; la que ha de comprobar la verdad de los hechos alegados mediante la práctica ex officio de la oportuna prueba. Mientras que en los pleitos civiles son los interesados los que ofrecen la prueba, en el procedimiento administrativo todas las afirmaciones han de confrontarse con los hechos, cuya certeza ha de ser demostrada para que sirvan de base a la resolución administrativa, pues únicamente esta certeza ofrece la garantía para el cumplimiento de los fines de la Administración, que son independientes de la voluntad de las partes.<sup>113</sup>

Cuarto, Rodríguez asegura que en el principio de la verdad material:<sup>114</sup>

implica que el procedimiento administrativo se desenvuelva en la búsqueda de la verdad material, de la realidad y sus circunstancias tal cual aquélla y éstas son, independientemente de cómo hayan sido alegadas y, en su caso, probadas por el particular.<sup>115</sup>

Quinto, el principio de informalidad.<sup>116</sup> Rodríguez señala que:

[...] en el procedimiento administrativo no rige un férreo formalismo, sino que es posible una flexibilidad en la gestión administrativa, lo cual facilita enormemente a la autoridad la posibilidad de conocer la verdad material u objetiva que sirva de antecedente y apoyo a la resolución que se emita al concluir el procedimiento administrativo, pues como el gobierno, la dirección y la ejecución del procedimiento administrativo corresponden a la autoridad administrativa, ésta puede subsanar ciertas omisiones del administrado, puede permitir la ampliación de pruebas a pesar de que ya haya concluido esta etapa procedimental y puede también, en ejercicio de su apreciación, proveer medidas que rectifiquen la

---

<sup>111</sup> A. Serra. *Derecho administrativo. Segundo curso*. México: Porrúa, 2008, pág. 780.

<sup>112</sup> En este principio ambas partes tienen la posibilidad de aportar medios de prueba.

<sup>113</sup> A. Serra. *Derecho administrativo... op. cit.*, pág. 730.

<sup>114</sup> En este principio subsiste la realidad y la justicia, toda vez que la autoridad debe resolver de forma total y adecuada conforme a la Constitución y al derecho a favor del administrado.

<sup>115</sup> R. Rodríguez. “Definitividad del procedimiento administrativo fiscal”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 100. México: UNAM, pág. 272 [en línea] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art7.htm> (consultado el 20 de junio de 2013).

<sup>116</sup> Plantea, desde el punto de vista teórico, que este principio no debe estar sujeto a la exigencia de formalidades excesivas al particular, pues prosperará aún si lo fundamenta en un ordenamiento legal que no es el indicado o en el último de los casos, que no exista fundamento legal. Solo opera para el propio particular y no para la autoridad, puesto que está sujeto a seguir los procedimientos de la ley que le dio origen.

actividad del particular, para así contar con los mejores elementos posibles al llegar al acto decisorio y conclusivo del procedimiento.<sup>117</sup>

Por último, sexto, el principio de definitividad.<sup>118</sup> El jurista Fraga establece que: “Determinado el fundamento de la revocación, es necesario precisar que la facultad de realizarla no debe estar al arbitrio de la administración, pues de ser así se contraría el principio fundamental de nuestro derecho público de que las autoridades sólo pueden actuar en virtud de facultades que la ley les atribuye”.<sup>119</sup>

Por lo anterior, podemos decir que los principios que se establecen para tutelar los recursos administrativos tienen vigencia doctrinal y teórica, puesto que están más a favor del propio administrado. La ignorancia de ellos y la actitud arrogante de los operadores del derecho llevan a los ciudadanos a un estado de indefensión en la práctica, pues el desconocimiento del espíritu democrático de la defensa de los gobernados es utilizado como una ventaja por las autoridades para realizar actos de corrupción e impunidad.

Como hemos analizado en este capítulo, las consideraciones doctrinales, teóricas y jurisprudenciales del recurso de defensa (la visión amplia de los recursos y sus fundamentos teóricos) son necesarias para reconocer que se deben seguir estudiando estos recursos a favor del justiciable, generar una formación para que sea efectivo su cumplimiento y se recurra ante las

---

<sup>117</sup> R. Rodríguez. “Definitividad del Procedimiento Administrativo Fiscal”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 100. México: UNAM, 2001, pág. 272 y ss. [en línea] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art7.htm> (consultado el 20 de junio de 2013).

<sup>118</sup> Este principio es que el acto no puede ser alterado de oficio, por la propia autoridad que dictó su resolución, sino que es impugnabile por parte del particular para dejar sin efectos o alterarlo; así se deberá de agotar tal medio de defensa hasta los últimos efectos, antes de recurrir a una instancia jurisdiccional.

<sup>119</sup> G. Fraga. *Derecho administrativo*. México: Porrúa, 2003, pág. 308.



instancias adecuadas, con el conocimiento claro para hacer prosperar estos recursos administrativos.

### CAPÍTULO 3

## LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA, SUS ÓRGANOS, EL AMPARO Y LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. REFLEXIÓN CRÍTICA ANTE LOS EFECTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

El hombre se pregunta: ¿qué es esta única cosa que me queda, mi vivir, mi desilusionado vivir? ¿Cómo he llegado a no ser sino esto? Y la respuesta es el descubrimiento de la trayectoria humana, de la serie dialéctica de sus experiencias, que, repito, pudo ser otra, pero ha sido la que ha sido y que es preciso conocer porque ella es la realidad trascendente. El hombre enajenado de sí mismo se encuentra consigo mismo como realidad, como historia. Y, por vez primera, se ve obligado a ocuparse de su pasado, no por curiosidad ni para encontrar ejemplos normativos, sino porque no tiene otra cosa. No se han hecho en serio las cosas sino cuando de verdad han hecho falta. Por eso es la sazón, esta hora presente, de que la historia se instaure como razón histórica.

*Historia como sistema.* José Ortega y Gasset

En este capítulo analizaremos de una forma genérica la situación de los organismos de justicia administrativa en México, en especial, lo relacionado con el estudio *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional, 2010*, que realizó la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A.C., coordinado por Sergio López Ayllón y editado por el Centro de Investigaciones y Desarrollo Económicas (CIDE).

Tuvimos acceso a la base de datos de dicho diagnóstico y analizamos la información, más en específico profundizamos la naturaleza de la justicia administrativa y sus mecanismos de defensa que contemplan la constitución con las leyes estatales correspondientes.

No pretendemos reproducir los resultados del diagnóstico publicados en la página de internet,<sup>120</sup> pero sí continuar con la reflexión de su metodología, alcances, limitaciones y retos de los operadores del derecho administrativo en lo general, y en particular sobre los recursos de revisión interpuestos a nivel nacional, así como la clasificación de los temas más recurrentes.

También daremos una visión amplia del trabajo presentado por el doctor Héctor Fix-Fierro, titulado *El amparo administrativo y la mejora regulatoria* (2005), para poder comparar ambas obras en cuanto a sus efectos respecto a la necesidad del gobernado de obtener una justicia imparcial, pronta y expedita, que señala el artículo 17° constitucional y en lo específico en el ámbito del derecho administrativo con los recursos interpuestos y la relación con el tribunal de alzada.

En el presente capítulo aportaremos lo que a nuestro juicio serían líneas de investigación futuras para próximas publicaciones o estudios en cuanto a su metodología, alcance y anotaciones en relación con la impartición de justicia administrativa y sus mecanismos de defensa.

### **3.1. Justicia administrativa y sus órganos operadores**

La justicia administrativa en México todavía tiene varios pendientes que resolver para generar la confianza en el gobernado. A este respecto, Fierro y García afirman en su estudio académico que el estado, como también los

---

<sup>120</sup> Véase en la página web (consultado en marzo de 2014): <http://justiciaadministrativa.cide.edu/archivos/estados/diagnostico/>.

órganos de jurisdicción administrativa tiene una relevante tarea de ser custodios del estado de derecho:

Hasta ahora en México existe un debate, no resuelto, acerca de qué sistema garantiza de mejor forma la independencia de este tipo de tribunales y la rendición de cuentas por parte del gobierno. En el presente trabajo analizamos la relación entre el diseño de los distintos esquemas en los que los órganos locales de jurisdicción administrativa en México se organizan y el tipo de decisiones que emiten. Con los datos analizados en su trabajo concluyeron que el diseño institucional parece afectar las decisiones de los jueces administrativos. ...los órganos que pertenecen al poder ejecutivo...tienen... una mayor probabilidad de que el juicio sea ganado por el gobierno a diferencia de cuando estos juicios son resueltos por órganos del poder judicial. De igual manera la inamovilidad parece afectar estas decisiones. Mientras que aquellos jueces con inamovilidad parecen favorecer menos al gobierno aquellos que no cuentan con inamovilidad parecen no hacerlo.<sup>121</sup>

En este contexto es donde realizamos el nuevo análisis de la base de datos del diagnóstico. Llevamos a cabo una búsqueda exhaustiva del comportamiento de los recursos interpuestos dicha muestra, al estudiar con mayor profundidad su naturaleza, la descripción y los diversos ámbitos que en ellos se cuestionan. Desarrollamos nuevas aproximaciones a los datos de la actuación de los operadores del derecho administrativo a nivel estatal y nacional sobre los recursos de revisión interpuestos.

Cabe mencionar que respecto al estado de Jalisco, solo se hace una revisión desde las estadísticas oficiales del propio Tribunal de lo Administrativo.<sup>122</sup>

La muestra se integra por 5,400 expedientes que corresponden a 23 estados de la república (ver tabla 1):

---

<sup>121</sup> Ana Fierro y Adriana García, *Design Matters: The Case of Mexican Administrative Courts*. núm. 48, CIDE, México, diciembre de 2010.

<sup>122</sup> Véase en la página web: <http://justiciaadministrativa.cide.edu/archivos/estados/diagnostico/jalisco> (consultada en marzo de 2014).

**Tabla 1. Muestra de los expedientes de los estados analizados**

Estado	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
AGUASCALIENTES	340	6,3	6,3	6,3
BAJA CALIFORNIA	263	4,9	4,9	11,2
BAJA CALIFORNIA SUR	39	,7	,7	11,9
CAMPECHE	142	2,6	2,6	14,5
COLIMA	334	6,2	6,2	20,7
CHIAPAS	209	3,9	3,9	24,6
DISTRITO FEDERAL	450	8,3	8,3	32,9
DURANGO	202	3,7	3,7	36,6
GUANAJUATO	215	4,0	4,0	40,6
HIDALGO	171	3,2	3,2	43,8
MÉXICO	453	8,4	8,4	52,2
MICHOACÁN	140	2,6	2,6	54,8
MORELOS	302	5,6	5,6	60,4
NAYARIT	131	2,4	2,4	62,8
NUEVO LEÓN	344	6,4	6,4	69,2
OAXACA	195	3,6	3,6	72,8
QUERÉTARO	175	3,2	3,2	76,0
SINALOA	281	5,2	5,2	81,2
TABASCO	251	4,6	4,6	85,9
TAMAULIPAS	140	2,6	2,6	88,5
TLAXCALA	199	3,7	3,7	92,1
YUCATÁN	209	3,9	3,9	96,0
ZACATECAS	215	4,0	4,0	100,0
Total	5400	100,0	100,0	

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional 2010*, CIDE.

**Tabla 2. Sentido de sentencias pronunciadas, 2006-2008**

Sentido de sentencias pronunciadas							
Estado	Año	Total Sentencias pronunciadas	Nulidad (1)	Validez (2)	Sobreseimientos (3)	SUMA 1 a 3	Diferencia
Agregado nacional	2006	23,126	17,572	2,640	2,783	22,995	-131
	2007	24,357	18,264	3,175	3,195	24,634	277
	2008	26,767	21,302	2,542	3,320	27,164	397

Fuente: modelo de estadística en materia administrativa del *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional 2010*, CIDE.

La tabla 2 nos muestra las asimetrías del sentido de las sentencias pronunciadas analizadas en este estudio, por lo cual se presenta a continuación:

En el diagnóstico se evidenciaron las grandes asimetrías que en materia de estadística existen entre los organismos de justicia administrativa (OJA): la primera es consecuencia de las peculiaridades institucionales y de lenguaje jurídico que hay en cada jurisdicción; la segunda asimetría es resultado de las marcadas diferencias en la forma de recopilar y procesar la información estadística.<sup>123</sup>

En el estudio resalta el apartado de “recursos” que enuncia OJA con una sola instancia (45%) y otros que cuentan con dos (55%). También se señala que el recurso en contra de la sentencia de primera instancia generalmente se denomina “de revisión”; sin embargo, encontramos algunos casos, como en el Distrito Federal, donde se le llama “recurso de apelación”.<sup>124</sup>

Respecto al “recurso de revisión”, enuncia que es la autoridad demandada quien más presenta el recurso, con un 69%, mientras que la parte actora evidencia el 31%. Se demuestra que los fallos de primera instancia marcan una alta tasa de confirmación (74%).<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Modelo de estadística en materia administrativa del *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional*. México: CIDE, 2010, pág. 3.

<sup>124</sup> *Diagnóstico del funcionamiento... op. cit.*, pág. 46.

<sup>125</sup> *Ibid.*, pág. 66.

**Tabla 3. Acto impugnado**

Rubros	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Crédito fiscal agua	236	4,4	4,4	4,4
Crédito fiscal predial	188	3,5	3,5	7,9
Crédito fiscal otro	306	5,7	5,7	13,7
Anuncios	64	1,2	1,2	14,9
Boletas de sanción/ tránsito	1282	23,7	24,0	38,9
Concesiones/ licitaciones	163	3,0	3,1	42,0
Falta de contestación	98	1,8	1,8	43,8
Mercados	95	1,8	1,8	45,6
Afirmativa ficta	3	,1	,1	45,7
Negativa ficta	153	2,8	2,9	48,5
Notarios públicos	10	,2	,2	48,7
Positiva/afirmativa ficta	17	,3	,3	49,0
Materia de acceso a la información	34	,6	,6	49,7
Responsabilidad de servidores públicos	497	9,2	9,3	59,0
Responsabilidad patrimonial del Estado	7	,1	,1	59,1
Seguridad pública/ policía	768	14,2	14,4	73,5
Taxis	141	2,6	2,6	76,2
Visitas de verificación/ clausura	467	8,6	8,8	84,9
Otros	577	10,7	10,8	95,7
"Desarrollo urbano"	228	4,2	4,3	100,0
Total	5334	98,8	100,0	
System	66	1,2		
Total	5400	100,0		

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional 2010*, CIDE.

Al revisar los datos podemos ratificar que la información referida a los recursos de revisión (o apelación) es genérica; el informe se centra en el sentido del fallo del acto reclamado, su duración, en su relación con el amparo. De lo anterior podemos aportar, al analizar la base de datos en su variable p15, los siguientes datos:

Otro dato relevante es que en la base de datos podemos constatar otras dos variables relacionadas con el acto impugnado, que indican esta desagregación

debido a la extensión y diversidad de los variados temas que se analizan en los casos judiciales en que se interpusieron los recursos (adeudos, cobros, derechos, impuestos, incrementos, infracciones, multas, pagos, requerimientos, resoluciones, tenencias):

- Adeudos (de obras por cooperación, de pavimento; agua; alumbrado público; aportación estatal para obras de impacto vial; boletas de sanción/tránsito y vialidad; cambio de dirección de calles; catastro.
- Cobros (de alumbrado público, de derechos, placas); compra de vehículos usados; consumo de energía eléctrica; contribución de mejora por el sistema de cooperación por pavimentación; convenio.
- Derechos (alumbrado público, por autorización de construcciones, por concesión de alumbrado público, uso de suelo, de inscripción de inmueble ante el Registro Público de la Propiedad, por cooperación para obras públicas).
- Desarrollo urbano.
- Energía eléctrica (alumbrado público).
- Erogaciones trabajo personal.
- Impuestos (actualizado sobre adquisición de inmuebles, recargos y multas; impuesto de adquisiciones inmuebles; al ISSSTE, de adquisición de inmuebles, de adquisición sobre bienes inmuebles, estatal sobre nómina, por servicios de hospedaje, por turismo, convenciones y fomento industrial; predial, sobre adquisición de inmueble, sobre adquisición de inmuebles y transmisión de dominio, sobre aumento de valor y mejoría específica, sobre el ejercicio profesional de la medicina (recurso de revocación); sobre el producto del trabajo y/o sobre la renta; sobre erogaciones por remuneración de trabajo personal; sobre hospedaje; sobre la prestación de servicio de hospedaje; sobre la renta; sobre nómina; sobre tenencia; sobre tenencia o uso de vehículo, traslado de dominio.
- Incrementos (del servicio de agua potable, de obligación fiscal); indulto.
- Infracciones (al Reglamento de limpia, impuesta por la Dirección de Gobernación por ejercer giro distinto al autorizado, por omisión de pago, a disposiciones fiscales); IVA ejercicio fiscal 2004; licencias (de ampliación de



horario de apertura, de construcción), instalación de antena de teléfono celular, de funcionamiento;

- Multas (por factibilidad de uso de suelo, resolución del recurso de revocación, administrativa por alteración del orden público, ambiental, como medio de apremio por faltas a la moral y a las buenas costumbres; de bomberos; derivada de responsabilidad de servidores públicos; desarrollo urbano; disciplinaria; impuesta por sala laboral; impuesto local; juzgado penal; laboral; más requerimiento de pago; medio ambiente; no fiscal; oficial conciliador; por construcción de la barda fuera de la propiedad del actor; por desacato a orden judicial; por falta de licencia de funcionamiento; por falta de verificación de vehículo; por no pagar alimentos impuestos por juez civil; por no pagar cuenta; por no presentar documentación requerida; por obligación de desmonte, deshierbe y limpieza de baldío; por presentar extemporánea la declaración; por promociones que incitan al consumo de bebidas alcohólicas; por servicio de limpieza; por violar el reglamento de conservación de bienes inmuebles de Mérida; PROFECO; salubridad; sanitaria; sobre certif. verificación; de limpia; estatales no fiscales; impuestos por acuerdos dictados por la Junta de Protección y Conservación de Monumentos y Zonas Típicas del Estado de Zacatecas); negativa a permiso municipal; no específica; no exención de pago de impuesto predial, nómina; obligación de inscripción; ocupación de la vía pública por vehículos en lugares donde existían parquímetros; ocupar sin autorización la vía pública para instalación de gas natural; omisiones de obligaciones fiscales; orden de cobro; ordenamiento urbano.
- Pagos (de daños varios ocasionados por vehículo particular; de derechos por inscripción de inmuebles); predial; previsión social; queja contra Procuraduría General del Estado; recaudación rentas municipales; refrendo para operar como empresa de seguridad; Registro Público de la Propiedad.
- Requerimientos (de pago de contribución catastral; de pago de control vehicular; de pago impuesto sobre nómina; de pago multa penal; de pago y embargo); resoluciones (que establece el crédito fiscal por impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal e impuesto adicional para la educación media y superior, recargas y multas; recurso de revocación; recurso de revocación contra resolución que determina créditos fiscales; responsabilidad por realización de trabajos de obra pública; revalidación de licencia de anuncios publicitarios, 2006.

- Tenencias (multa; automóviles; por uso de vehículos automotores y derechos por servicios de control vehicular, recurso de revocación; vehicular; vehículo; tenencia y placas).
- Uso de piso.
- Valor catastral excesivo.
- Visita inspección reparto útil.
- entre otros.<sup>126,127</sup>

Otro tema relevante de la investigación es la relación del Estado y el acto impugnado, de lo cual se deduce la siguiente tabla, donde tomamos las más frecuentes que abonan al tema de la presente investigación. En especial se verificó la opción de “desarrollo urbano”, donde podemos apreciar 228 casos presentados en la muestra, esto significa el 13.4% de un total de 1,707 expedientes que emplearon el recurso de amparo.

**Tabla 4. Distribución de los recursos de amparo**

Estado	Afirmativa ficta	Negativa ficta	Positiva/afirmativa ficta	Materia de acceso a la información	Responsabilidad de servidores públicos	Responsabilidad patrimonial del Estado	Seguridad pública/policía	Desarrollo urbano	Total
AGUASCALIENTES	0	4	1	1	9	0	12	10	37
BAJA CALIFORNIA	1	39	1	7	39	0	68	15	170
BAJA CALIFORNIA SUR	0	3	1	8	4	1	0	0	17
CAMPECHE	0	2	0	0	54	0	17	6	79
COLIMA	0	2	0	0	0	3	5	1	11
CHIAPAS	0	3	1	1	19	0	138	2	164
DISTRITO FEDERAL	0	3	2	0	27	0	47	3	82
DURANGO	0	3	0	2	15	0	38	0	58
GUANAJUATO	0	14	0	0	44	0	19	11	88
HIDALGO	0	0	1	0	13	0	3	1	18

<sup>126</sup> Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional 2010*, CIDE.

MÉXICO	2	11	5	3	75	0	28	31	155
MICHOACÁN	0	4	0	1	19	0	37	1	62
MORELOS	0	19	5	1	12	0	66	21	124
NAYARIT	0	4	0	0	20	1	4	7	36
NUEVO LEÓN	0	15	0	5	18	1	33	39	111
OAXACA	0	7	0	1	3	0	4	3	18
QUERÉTARO	0	1	0	0	35	0	11	17	64
SINALOA	0	3	0	0	6	0	35	6	50
TABASCO	0	0	0	0	24	1	23	11	59
TAMAULIPAS	0	1	0	0	31	0	79	3	114
TLAXCALA	0	10	0	3	6	0	74	11	104
YUCATÁN	0	4	0	1	12	0	1	28	46
ZACATECAS	0	1	0	0	12	0	26	1	40
Subtotal	3	153	17	34	497	7	768	228	1707
% total /subtotal	0,2%	9,0%	1,0%	2,0%	29,1%	0,4%	45,0%	13,4%	100,0

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional 2010*, CIDE.

Podemos apreciar, para objeto de nuestra investigación, que la base de datos aporta que del total de los actos impugnados (de los seleccionados de un total de 5,400), el 14% se dedica al tema de desarrollo urbano. Este análisis da cuenta de una cantidad representativa de juicios administrativos que se relacionan con el urbanismo.

Los juicios administrativos se resolvieron como se describe en la tabla 5, donde se ofrece una descripción del sentido del fallo que confirma la sentencia:

**Tabla 5. Apelación que confirma la sentencia**

Estado	Afirmativa ficta	Negativa ficta	Positiva/afirmativa ficta	Materia de acceso a la información	Responsabilidad de servidores públicos	Seguridad pública/policía	Visitas de verificación/clausura	Desarrollo urbano	Total
BAJA CALIFORNIA	1	27	1	0	16	35	6	9	95
CAMPECHE	0	0	0	0	20	2	0	1	23
CHIAPAS	0	0	0	0	0	5	0	0	5
DISTRITO FEDERAL	0	2	1	0	18	36	71	2	130
DURANGO	0	1	0	0	5	6	0	0	12
GUANAJUATO	0	9	0	0	25	11	2	8	55
HIDALGO	0	0	0	0	12	3	4	1	20
MÉXICO	1	5	3	1	39	15	31	9	104

NAYARIT	0	3	0	0	16	1	0	3	23
NUEVO LEÓN	0	7	0	3	12	21	17	21	81
OAXACA	0	4	0	1	2	2	1	2	12
QUERÉTARO	0	1	0	0	19	5	12	2	39
SINALOA	0	3	0	0	3	19	27	5	57
Total	2	62	5	5	187	161	171	63	656
% del total	0,3%	9,5%	0,8%	0,8%	28,5%	24,5%	26,1%	9,6%	100,0%

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional 2010*, CIDE.

En referencia a las sentencias de apelación interpuestas en la totalidad de la muestra (5,400 expedientes), la cantidad de 656 recurrieron a la apelación, de los cuales el sentido de la sentencia de la apelación fueron las siguientes en forma general: se concedió a 190 (30%), se negó a 388 (62%) y se dio sobreseimiento a 48 (8%).<sup>128</sup>

Las partes que recurrieron al recurso de amparo fueron 273, es decir alrededor del 6% del total de la muestra; de estos, se les concedió el amparo a 85 (que representan 30%), se les negó a 163 (60%) y por último se dio sobreseimiento a 25 (aproximadamente a un 10%) (ver tabla 6).

**Tabla 6. Sentido de la sentencia de amparo interpuesta**

Estado	Sentido de la sentencia de amparo			Total Se concede el amparo
	Se concede el amparo	Se niega el amparo	Sobreseimiento total	
AGUASCALIENTES	3	13	1	17
BAJA CALIFORNIA SUR	2	0	1	3
CAMPECHE	0	1	0	1
COLIMA	1	1	6	8
CHIAPAS	1	7	1	9
DISTRITO FEDERAL	0	0	1	1
DURANGO	3	8	0	11
GUANAJUATO	3	2	1	6

<sup>128</sup> Elaboración propia con información de la base de datos del *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional 2010*, CIDE.

MICHOACAN	4	5	1	10
MORELOS	29	48	3	80
NAYARIT	1	0	0	1
NUEVO LEON	0	2	1	3
OAXACA	1	0	0	1
QUERETLIARUO	0	4	1	5
SINALOA	1	0	0	1
TABASCO	9	14	3	26
TAMAULIPAS	11	4	0	15
TLAXCALA	10	19	4	33
YUCATECAN	1	12	0	13
ZACATECAS	5	23	1	29
Total	85	163	25	273

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional 2010*, CIDE.

Analizamos el total de los recursos administrativos interpuestos y realizamos una selección que representarían una muestra amplia de las acciones más recurrentes y particularmente las que podrían abonar al presente tema de investigación: a) afirmativa ficta, b) negativa ficta, c) positiva/ afirmativa ficta, d) materia de acceso a la información, e) responsabilidad de servidores públicos, f) seguridad pública/polici a y g) desarrollo urbano (ver tabla 7).

**Tabla 7. Apelación que modifica la sentencia**

Estado	Afirmativa ficta	Negativa ficta	Positiva/ afirmativa ficta	Materia de acceso a la información	Responsabilidad de servidores públicos	Seguridad pública/polici�a	Desarrollo urbano	Total
BAJA CALIFORNIA	0	1	0	0	4	4	0	9
DISTRITO FEDERAL	0	0	0	0	0	0	0	0
DURANGO	0	1	0	0	3	17	0	21
GUANAJUATO	0	0	0	0	2	2	0	4
HIDALGO	0	0	1	0	1	0	0	2
MÉXICO	1	2	0	1	6	3	9	22

NUEVO LEÓN	0	2	0	0	0	1	0	3
OAXACA	0	0	0	0	1	1	0	2
QUERÉTARO	0	0	0	0	6	1	1	8
SINALOA	0	0	0	0	0	6	0	6
Total	1	6	1	1	23	35	10	77
% subtotal/total	1%	8%	1%	1%	30%	45%	13%	100%

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional 2010*, CIDE.

Podemos decir que principalmente en el Estado de México<sup>129</sup> se realizó la modificación de sentencia, mas no se menciona a favor de alguna de las partes, pero sí se logró un cambio de sentido de lo que plantearon el tribunal de origen, siendo modificada su sentencia por medio del amparo.

En la tabla 8 se evidencia la revocación de sentencia respecto de los rubros que ya se detallaron con anterioridad.

Aquí podemos apreciar que la revocación de la sentencia fue alta; es el caso del Estado de México. El dato es relevante, ya que al parecer existe un elevado dinamismo en cuanto a este recurso.

Con la aportación de estos nuevos datos y el procesamiento del diagnóstico en cuestión, podemos concluir de forma preliminar que falta todavía mayor análisis del comportamiento de los operadores en materia administrativa.

**Tabla 8. Apelación que revoca la sentencia**

Estado	Negativa ficta	Positiva/afirmativa ficta	Materia de acceso a la información	Responsabilidad de servidores públicos	Responsabilidad patrimonial del Estado	Seguridad pública/policía	Desarrollo urbano	Total
BAJA CALIFORNIA	1	0	0	2	0	3	1	7
CAMPECHE	0	0	0	2	0	0	2	4
CHIAPAS	0	0	0	0	0	2	0	2

<sup>129</sup> Cabe mencionar que en la base de datos se considera con el nombre “México” al Estado de México.

DISTRITO FEDERAL	1	1	0	8	0	6	1	17
DURANGO	1	0	0	3	0	3	0	7
GUANAJUATO	3	0	0	6	0	1	0	10
HIDALGO	0	0	0	0	0	0	0	0
MÉXICO	3	2	0	26	0	9	12	52
NAYARIT	0	0	0	0	0	0	0	0
NUEVO LEÓN	1	0	1	1	1	6	7	18
OAXACA	3	0	0	0	0	0	1	4
QUERÉTARO	0	0	0	3	0	3	3	9
SINALOA	0	0	0	3	0	10	1	14
Subtotal	13	3	1	54	1	43	28	144
% subtotal/total	9,0%	2,1%	0,7%	37,5%	0,7%	29,9%	19,4%	100,0

Fuente: elaboración propia con información de la base de datos del *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional 2010*, CIDE.

Es necesario seguir profundizando en los procesos y procedimientos judiciales, pero al mismo tiempo se deben estudiar las conductas y tendencias de cómo se operan los recursos administrativos, cuáles estados presentan mayor dinamismo en su integración, cuáles son los efectos de los recursos administrativos en las sentencias, cómo es su uso ante los tribunales de alzada y cuál es su resolución. De estas interrogantes depende la relación eficiente de la autoridad en lo general, y en específico, de los actos de las autoridades administrativas con los gobernados (ciudadanos).<sup>130</sup>

### 3.2. El recurso de amparo administrativo

Respecto al estudio del recurso de amparo administrativo, Fix-Fierro señala que:

<sup>130</sup> Véase tipología de la autoridad en Svante Beckman, "Professionalization: Borderline Authority and Autonomy in Work", en Michael Burrage y Rolf Torstendahl (eds.) *Professions in Theory and History. Rethinking the study of professions*, Londres-Newbury Park-New Delhi, SAGE Publications, 1990, pp. 114-138.

[...] en México, la justicia administrativa está compuesta por una diversidad de mecanismos e instrumentos jurídicos para la defensa...de los ciudadanos frente a la actuación de las autoridades administrativas: a) el juicio de amparo [...] b) el juicio contencioso administrativo [...] c) los recursos administrativos [...] d) Las quejas [...] que reciben los organismos denominados procuradurías o comisiones de derechos humanos.<sup>131</sup>

Menciona que el amparo administrativo tiene en esencia primaria una función residual, que está ligada al *principio de definitividad*, puesto que este juicio resulta apto para su interposición ante los tribunales de alzada, cuando no existe ningún otro recurso o medio de impugnación ordinario para que se revise la actuación de la propia autoridad administrativa que dictó la sentencia respectiva.<sup>132</sup> Algunas excepciones son: a) la falta absoluta de fundamentación y motivación; b) que la suspensión del acto requiera más requisitos que lo previsto por la ley de amparo.

Cabe señalar que en 2001 entraron en vigor las reformas del año 2000, donde se amplió la competencia del antes denominado Tribunal Fiscal de la Federación, que sustancialmente estaba dedicado a temas del área solamente, y que después cambiaría su denominación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), donde se incursionó en: a) resoluciones dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento y b) las resoluciones definitivas que decidan los recursos administrativos en contra de resoluciones.

Es relevante señalar que la investigación de Fix-Fierro fue de 1998 a 2002, por lo cual sería necesaria una actualización de este estudio para verificar las diferencias y el comportamiento de ante esta instancia jurisdiccional. Señala el

---

<sup>131</sup> Héctor Fix-Fierro. *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, págs. 9-11.

<sup>132</sup> *Idem*.



autor del estudio que el incremento de las demandas en este período fue debido a que:

la reforma del año 2000 sí produjo un aumento visible en el número de demandas y asuntos interpuestos ante las salas del TFJFA, pero dicho aumento no resulta extraordinario en comparación con el crecimiento de los asuntos en los años anteriores, especialmente entre 1998 y 1999. No obstante, puede afirmarse que, en conjunto, la carga de trabajo de las salas es elevada y que la mayor presión en el incremento de los asuntos la sobrellevan la Sala Superior y las salas regionales metropolitanas. Por tal motivo, sin duda debe pensarse en la conveniencia de buscar estrategias para ir descargando de asuntos al Tribunal, lo que sin duda podría lograrse no solo creando más salas sino a través de un funcionamiento adecuado de los recursos administrativos.<sup>133</sup>

Es necesario realizar una revisión actualizada de este tema, del período 1998 a 2002. Las causas de sobreseimiento más frecuentes que se presentaron en este estudio fueron: a) los actos inexistentes o negados por la autoridad; la negativa no fue desvirtuada por el quejoso en un 53%; b) el acto reclamado no definitivo fue del 35%; c) el desistimiento del quejoso, aproximadamente 12%; d) no se afecta el interés jurídico del quejoso, 12%, y después siguen otras ocho causas de menor porcentaje.<sup>134</sup>

Fix-Fierro afirma en este estudio que dos tercios de los amparos administrativos resultan inútiles y representan un costo injustificado para el Poder Judicial, la administración pública, los quejosos y los terceros. Propone un análisis más profundo para determinar las causas de ello, y esboza otras explicaciones: a) la incapacidad de los abogados que asesoran a los quejosos; b) las cargas de trabajo de los juzgados y la interpretación formalista de las causales de improcedencia y sobreseimiento; c) el hecho de que los quejosos

---

<sup>133</sup> *Ibid.*, 17.

<sup>134</sup> *Ibid.*, 63.

pretenden lograr realmente una suspensión provisional o definitiva, sin importar que en última instancia el asunto concluya en sobreseimiento.<sup>135</sup>

De las anteriores aportaciones, el autor delimita las acciones posibles para futuras investigaciones en materia administrativa. Los recursos interpuestos desde la primera instancia son determinantes para conocer y afirmar que en la mayoría de los casos, el promover estos juicios –administrativos– tiene un efecto dilatorio y esperando que la acción jurídica no prospere y solo se logre el sobreseimiento.

Se realiza una breve síntesis de las conclusiones y recomendaciones que aporta Fix-Fierro en su estudio:

*Primera conclusión.* Que el funcionamiento del amparo administrativo aporta evidencia de eficiencia y eficacia de las actuaciones de la administración pública en su relación con las autoridades judiciales y con los particulares.

El autor recomienda realizar una reexaminación global con los instrumentos complementarios y accesorios de la justicia administrativa (recursos administrativos, juicio contencioso administrativo), y subraya que es necesaria la investigación empírica de ellos, pues no existe hasta el momento.

*Segunda conclusión.* Hay tendencia cíclica respecto a los amparos indirectos del período de 1988 a 2002. Y reafirma que esta misma tendencia la siguen los amparos administrativos.

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, 64.

*Tercera conclusión.* Debido al incremento de los juzgados de distrito se han controlado e incluso reducido los amparos indirectos a partir de la década de los ochenta.

*Cuarta conclusión.* En dicho período, los juzgados de distrito resolvieron alrededor del 80% de los amparos administrativos, y no menos del 90% del ingreso de expedientes de un año dado.

*Quinta conclusión.* Que el conjunto complejo de los amparos administrativos se relaciona con el análisis económico del derecho; además, resalta el denominado índice de cambios legislativos y reglamentarios, que tiene un mayor peso explicativo a partir de 1997.

*Sexta conclusión.* Que la mayoría de los amparos indirectos y administrativos concluyen en sobreseimiento.

*Séptima conclusión.* Que este incremento del porcentaje de sobreseimiento tiene una correlación con el incremento en las cargas de trabajo y el rezago de los juzgados.

*Octava conclusión.* La resolución de los amparos administrativos tiene plazos breves (en promedio de uno a tres meses).

*Novena conclusión.* Resalta que en 2002 el Poder Judicial de la Federación erogó 1,000 millones de pesos en la resolución de los amparos administrativos; a esto hay que sumar los costos y honorarios de los abogados, que se estiman en 1,500 millones de pesos, más los costos de las autoridades en todo el país,

que en promedio son 900,000,000 de pesos, dando un total de 3,400 millones de pesos.

Si hacemos una relación del 66% de los amparos que tienen sobreseimiento, más un 15% se otorga por causas formales que pueden evitarse, es decir, cerca del 81% se pudieron evitar (su relación con el total erogado, cerca de 2,600 millones de pesos en 2002, se erogaron sin una necesidad económica de peso para mover el sistema de justicia administrativa).

*Décima conclusión.* Los conceptos y las causales de violación más recurrentes en las demandas de amparo (y por consiguiente su otorgamiento) se refieren a las garantías formales de “fundamentación y motivación”, “audiencia”, y “formalidades esenciales del procedimiento”.

*Decimoprimer conclusión.* La suspensión provisional tiene una tendencia alta en los amparos; ya recibido el informe de la autoridad, se reduce de forma significativa la suspensión definitiva.

*Decimosegunda conclusión.* El diferimiento de las audiencias incidentales y constitucional es motivo de retraso de los juicios de amparo.

*Décimotercera conclusión.* Existe un número excesivo de amparos administrativos. Recomienda racionalizar los cambios al ordenamiento jurídico y la asesoría jurídica preventiva a las autoridades administrativas.

*Decimocuarta conclusión.* Los recursos administrativos pueden constituir un importante mecanismo que permita a las autoridades administrativas revisar su actuación y desalentar a los particulares de acudir a la vía judicial que resulta

muy costosa (juicio contencioso-administrativo y amparo). Se desconoce el funcionamiento efectivo de los recursos. Recomienda llevar a cabo un estudio empírico del funcionamiento efectivo de los recursos (debido a que las autoridades tienden a confirmar automáticamente sus resoluciones).

*Decimoquinta conclusión.* El Poder Judicial de la Federación puede ejercer un control y un escrutinio más estricto de las demandas de amparo. Recomienda una aplicación más estricta de los criterios para el otorgamiento de la suspensión, con el fin de desincentivar el abuso del juicio de amparo.

*Decimosexta conclusión.* Tener información uniforme para poder evaluar el desempeño en el futuro de las autoridades administrativas y judiciales. Recomienda reunir información general y estadística publicada por las autoridades administrativas y judiciales.

*Decimoséptima conclusión.* Contar con información uniforme para evaluar el desempeño y la suficiencia del recurso humano de las autoridades administrativas y judiciales para responder a las demandas y juicios que interponen los particulares, como prestar asesoría jurídica preventiva a las dependencias respectivas. Recomienda tener un estudio cualitativo y cuantitativo del recurso humano de la administración pública federal en las áreas jurídicas y contenciosas; además de realizar un programa de formación y actualización jurídica.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> *Ibid.*, 81 y siguientes.

### 3.3. Consideraciones finales

Del análisis derivado de la base de datos del *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional 2010*, es incuestionable la necesidad de llevar a cabo estudios empíricos que reflexionen sobre la justicia administrativa, sus operadores y los efectos de los mismos.

Muestra de lo anterior es el estudio presentado por Fix-Fierro (2005), del que podemos deducir las grandes líneas de investigaciones futuras en el tema de la justicia administrativa: el desarrollo y mejoramiento de la naturaleza, función, actuación, formación y actualización de las autoridades administrativas y judiciales. El objetivo es la reducción de los procedimientos judiciales para minimizar la generación de los costos sociales, al recurrir a los recursos administrativos y al amparo administrativo.

## **CAPÍTULO 4**

### **ANÁLISIS CRÍTICO DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA URBANÍSTICA EN JALISCO**

El Estado-legislador (ordinario o constitucional), que durante un siglo había sido considerado el depositario exclusivo de todo poder de ese tipo, vería redimensionar su papel de “señor del derecho”. A partir de entonces se le debería llamar señor de la ley, pero no del derecho.

*El Derecho Dúctil. Ley, derechos, justicia. Gustavo Zagrebelsky*

En este capítulo, analizaremos los elementos críticos-analíticos necesarios, desde el ámbito del derecho administrativo, para primero, poner en contexto al urbanismo y el derecho urbanístico, con el fin de evidenciar cómo se ha adoptado esta “nueva legislación”; segundo, cómo ha tenido efecto en la práctica la llamada “homologación legislativa” para hacer eficiente su aplicación; tercero, cómo reconocer los actos administrativos que surgen en el tema del urbanismo desde los ámbitos políticos, económicos y socioculturales en las metrópolis (como Guadalajara).

Analizaremos los actos administrativos que, a la razón de los gobernados, no son suficientemente trabajados por los operadores de la justicia administrativa y, en consecuencia, se recurre a los recursos administrativos para su defensa. Es el caso del recurso de reconsideración del dictamen de uso de suelo se utiliza e implementa a la luz de la creación de un nuevo ordenamiento

homologado de desarrollo urbano, el Código Urbano del Estado de Jalisco en 2009, por parte de la autoridad municipal de Guadalajara en el período de 2009 a 2012.

Estudiamos también el arbitraje y su pertinencia en materia urbanística; además, la vinculación de la vigencia de los recursos reconocidos por la legislación local con su eficiencia para el desarrollo territorial y urbano (además de su aspecto social y humano) donde se ejercen las acciones urbanísticas.

#### **4.1. Evolución del fenómeno urbano en Jalisco: una “nueva legislación”**

##### *4.1.1. El fenómeno del urbanismo*

El crecimiento de las ciudades se analiza no solamente desde la dimensión arquitectónica, sino también del derecho, puesto que de él emanan las normas para su regulación.

Ruiz Massieu<sup>137</sup> establece que ante la aparición de derechos especializados que han puesto en entredicho al sistema jurídico tradicional, se da consentimiento para hablar de una nueva rama del derecho: el derecho urbanístico.

Martínez Gil<sup>138</sup> establece que “el surgimiento del derecho urbanístico es relativamente reciente; se trata de un derecho nuevo; sin embargo, ello no

---

<sup>137</sup> José Francisco Ruiz Massieu. *Introducción al derecho mexicano. Derecho urbanístico*, México: UNAM, 1981, pág. 16.

<sup>138</sup> José Pablo Martínez Gil. “El derecho urbanístico”, en Jorge Fernández Ruiz (coord.) *El derecho urbanístico*. México: UNAM, 2011, pág. 33.



significa que antes todas las cuestiones urbanas hubieran estado marginadas del mundo de las normas jurídicas”.

Este autor profundiza que desde la fundación de la colonia se dictaron disposiciones para regular el crecimiento de la ciudad de México y de la Nueva España (Alfonso García hizo el primer trazo de la capital virreinal en 1522. En las ciudades de la colonia el uso habitacional, agropecuario, comercial e industrial de la tierra urbana se tuvo que adecuar a las severas reglamentaciones que emitían los ayuntamientos y las autoridades centrales. Inclusive, por mandato real se definían las demarcaciones de los centros de población y la jerarquía que éstas tenían).

Ruiz Massieu menciona que:

En realidad, el enfoque horizontal con el que nos acercamos al problema de encontrar el concepto del derecho urbanístico (agrupamientos de disposiciones dispersas en otras disciplinas), hace posible que en todo momento se localicen normas abundantes sobre los temas urbanos más sobresalientes [...] No obstante y aun conscientes de que no es posible determinar con toda certeza el momento de la aparición del derecho urbanístico, sí podemos sostener que éste aparece cuando se dan jalones en el largo proceso de dar normativa sistemática a asuntos urbanos básicos y en consonancia con un propósito común. La contaminación ambiental, la planeación de las ciudades, los asentamientos humanos, la planificación familiar, la vivienda y la administración pública urbana, son los asuntos básicos y el propósito compartido es la ordenación, racionalización y desarrollo de la ciudad bajo la dirección e impulso del Estado.<sup>139</sup>

Como podemos observar, en este breve recuento teórico, el derecho urbano no es un campo ajeno a los juristas, ya que de 1981-2011 hay evidencia de la problematización del urbanismo en México.

---

<sup>139</sup> José Francisco Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 21.

#### 4.1.2 *Los antecedentes conceptuales del derecho urbano en México*

Para precisar los conceptos del derecho urbano, se aportan varias definiciones de especialistas en la materia, las cuales servirán para su contextualización.

Partiremos de la definición que aporta Fernández Ruiz al respecto: “[...] el derecho urbanístico o urbano se puede entender como el conjunto de normas jurídicas, cuyo objeto consiste en regular las conductas humanas que inciden en el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de los servicios públicos, con el fin de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad humana”.<sup>140</sup>

Spantigati menciona que “la disciplina urbanística es un sistema unitario, un conjunto de instituciones jurídicas relacionadas y coordinadas entre sí”.<sup>141</sup>

Para Carceller Fernández, el derecho urbanístico es: “Un conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planteamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana, y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación”.<sup>142</sup>

Para Parada, el derecho urbanístico es:

El conjunto de normas reguladoras, *grosso modo*, de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Son, por tanto, objeto de su regulación potestades públicas muy claras, como la de ordenar el conjunto del territorio, la urbanización y la intervención administrativa en el *ius aedificandi*, es decir, en el derecho del propietario de transformar el propio fondo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria u otras finalidades. Entre la planificación del territorio y la edificación se produce un proceso intermedio, el de

---

<sup>140</sup> Jorge Fernández Ruiz (coord.) *El derecho urbanístico*. México: UNAM, 2011, pág. XI.

<sup>141</sup> Federico Spantigati. *Manual de derecho urbanístico*. Madrid: Montcor, 1978, pág. 71.

<sup>142</sup> Antonio Carceller Fernández. *Introducción al derecho urbanístico*. Madrid: Tecnos, S. A., 1997, pág. 17.

urbanización, que podemos definir como el de creación o modificación de espacios comunes de comunicación (plazas, calles, carreteras, infraestructuras en general) para la posterior erección de núcleos habitados, y que es el objeto central y esencial del derecho urbanístico.<sup>143</sup>

Ruiz Massieu define el derecho urbanístico como: “El conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad y a la solución de sus problemas”.<sup>144</sup>

Después de analizar las anteriores definiciones, entenderemos el derecho urbanístico como el conjunto de normas jurídicas cuyo propósito es regular las conductas de los seres humanos (personas físicas y personas jurídicas) que tienen injerencia en y con el funcionamiento de las ciudades, sus zonas conurbadas y la preservación del ámbito rural, para la ordenada organización del territorio (ordenamiento territorial) y su compromiso con la armonización y operación de los bienes y servicios públicos.

Así, el derecho urbanístico pretende otorgar a sus pobladores el hábitat requerido para una mejor convivencia y elevar la calidad de vida con dignidad, de conformidad a lo establecido en la Carta Magna y a través de la vigencia de los derechos humanos de un estado democrático y social de derecho.

En este punto no tratamos de ser exhaustivos en relación con la vasta literatura al respecto, sino aportar los más importantes planteamientos para tener un punto de partida frente al fenómeno social del urbanismo y su estrecha relación con el derecho.

---

<sup>143</sup> Ramón Parada. *Derecho administrativo*, Tomo III, *Bienes públicos, derecho urbanístico*. Madrid: Marcial Pons/Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000, pág. 320.

<sup>144</sup> José Francisco Ruiz Massieu, *op. cit.*, pp. 16-17.

#### *4.1.3. Los antecedentes de la legislación urbana en Jalisco antes del Código Urbano*

En este espacio analizaremos de una forma breve cómo ha evolucionado la legislación urbanística en Jalisco desde sus inicios hasta 2012.

En este apartado retomamos varias aportaciones de expertos en el tema del desarrollo urbano desde una visión cronológica. Para una mejor comprensión didáctica, dividimos el tema en cuatro fases para tener el contexto histórico del fenómeno normativo urbano estatal en Jalisco.<sup>145</sup>

##### *A) Primera fase. La urbanización moderada-baja: de la Revolución a la consolidación del proyecto nacional, 1933-1940*

En 1933, siendo el gobernador del estado de Jalisco, Sebastián Allende, se decretó la primera Ley de Cooperación, Planeación y Obras Públicas del Estado (núm. 2831), cuyo objetivo fue normar a los centros urbanos de aquel tiempo, esencialmente a la ciudad de Guadalajara, que inició su cambio social a la extensión de esta como capital, demandó la reestructura y complementariedad de sus espacios públicos, específicamente en los servicios públicos de drenaje, vialidades, instalaciones de agua, equipamiento social, entre otras.

En 1935, el gobernador Everardo Topete esbozó una reforma legislativa de la anterior ley (Decreto núm. 4047). En dicha reforma se reconoce que legalmente la problemática urbana es de toda la ciudadanía y no exclusiva de las autoridades y de los técnicos (profesionistas, ingenieros o arquitectos).

---

<sup>145</sup> El presente apartado se realizó y reordenó con la recopilación de diversos autores, pero principalmente de las aportaciones de la investigación de Carlos Felipe Arias García, en su artículo "Evolución de la legislación Urbanística e instrumentos de planificación en Jalisco y Guadalajara, de 1933 a 1995 y hasta la actualidad", el cual que forma parte del libro *El derecho urbanístico*, coordinado por Jorge Fernández Ruiz, *op. cit.*

Estas modificaciones dieron el impulso de la participación popular y reconocieron la necesidad de una planeación urbana, que posibilitó el ordenamiento de la ciudad con una perspectiva de desarrollo a futuro; además, establecieron las preferencias y jerarquías en la ejecución de las obras públicas e infraestructura urbana en la entidad.

Con esta adecuación legislativa se establecieron las comisiones de planeación estatal y municipal; su definición del funcionamiento y la integración de la colaboración. Asimismo, se diseñaron los mecanismos respecto a los costos de las obras urbanas de la población beneficiada, como la representación social de aquellos grupos sociales más relevantes para coadyuvar con el gobierno en la promoción de los requerimientos físicos que la ciudad de Guadalajara demandaba. También estableció las atribuciones de la planeación urbana (y se redactó más en el ámbito municipal), pero planteó una deficiente instrumentación de los mecanismos de coordinación (estatal y municipal).

En 1940, durante la administración estatal del gobernador Silvano Barba González (Decreto núm. 4702), se pronunció una nueva legislación denominada Ley de Urbanización del Estado de Jalisco, con el objetivo de normar el crecimiento físico de los centros de población y generar una manera técnica y efectiva del desarrollo urbanístico. Sus ventajas fueron: a) privilegió el carácter social de la urbanización; b) la normatividad de los planes reguladores y planificación urbana; y c) la zonificación (la inclusión de las disciplinas del urbanismo en todas las decisiones en este fenómeno).

Permitió una nueva conceptualización de la “Comisión de Planeación” a otra denominada “Consejos de Urbanización”, con ello se otorgó mayor participación a los actores sociales para propiciar el diálogo del tema de la ciudad y el incremento de la representación popular.

Favoreció una conciencia respecto a los problemas urbanos y su relación con el desarrollo regional. Se consideró una coordinación estatal en el ámbito urbano y la creación del Consejo Directivo de Urbanización (la presidencia estaba a cargo del gobernador del estado), con el propósito de asesorar, supervisar los planos reguladores y las acciones que resultaren de ellas.

**Tabla 9. Evolución legislativa urbana, Jalisco, 1933-1940**

Período	Normatividad
1932-1935	<p><i>Ley de cooperación, planeación y obras públicas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Normaban los centros de población mayores de 3,000 habitantes</li> <li>• Crea la Comisión de Planeación, Urbanización y Obras Públicas del estado</li> <li>• Crea las comisiones de Planeación, Urbanización y Obras Públicas municipales</li> <li>• Establece los planes patrones para el Desarrollo Físico de la Municipalidad</li> </ul>
1935-1939	<p>Reformas a la <i>Ley de cooperación, planeación y obras públicas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento oficial de que la problemática urbana atañe a toda la ciudadanía</li> <li>• Se estimuló la participación popular</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos de Erick González Santos, *Legislación y planeación del desarrollo urbano en Jalisco*. Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño/Universidad de Guadalajara, 2006, y de la página web del Congreso del Estado de Jalisco.

*B) Segunda fase. Desarrollo urbano acelerado-medio y milagro económico mexicano, 1941-1980*

En 1941 se realizó una reforma a la Ley de Urbanización (Decreto núm. 4758), con el fin de incrementar las atribuciones del Consejo Directivo de

Urbanización. También se expresó el término de utilidad pública de las acciones de planeación y urbanización (carácter de servicio social al establecer que los trámites de obtención informativa y sus criterios previos serían gratuitos para los ciudadanos).

En 1943, en el gobierno del general Marcelino García Barragán, se emitió una disposición (Decreto núm. 4832) que cambió el Consejo Municipal de Urbanización de Guadalajara, al Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara; se le otorgó autonomía para decidir, actuar, gestionar y contratar en las materias propias de su objeto; integró al máximo de representantes de la comunidad para realizar las obras de fomento urbano y beneficiar la coordinación entre pueblo, iniciativa privada y autoridades municipales. Este decreto impulsó la creación de los organismos públicos descentralizados conocidos como OPD.

Estas modificaciones proporcionaron las bases para que la ciudad incrementara su patrimonio, así como la ejecución de múltiples obras urbanas de infraestructura (construcción de redes de agua potable, drenaje, pavimento e iluminación, entre otras) con recursos financieros de participación y solventadas por los pobladores directamente beneficiados.

En 1944, el cabildo de la ciudad de Guadalajara acordó la promulgación y publicación del Reglamento sobre Fraccionamiento de Terrenos, cuyo propósito era lograr un crecimiento más ordenado de la capital del estado de Jalisco. Estableció ciertos requisitos respecto al acondicionamiento de terrenos rústicos para sus efectos urbanos, en la medida en que su integración a la

ciudad lo requiriera (la obligación de los fraccionadores a otorgar todos los servicios y, por primera vez, dotar al municipio de superficies de terreno para las áreas verdes y para el equipamiento urbano; se exigió el suministro de servicios e infraestructura básica, con la perspectiva de crear los espacios de esparcimiento y reservas necesarias).

En 1947, el Ayuntamiento de Guadalajara, por medio de su presidente municipal, Heliodoro Hernández Loza, promulgó el Reglamento de Construcción en sustitución del entonces vigente (que databa de 1923), con el fin de organizar los diferentes niveles de planeación, la urbanización del suelo y la edificación.

En 1948, durante la administración estatal del licenciado Jesús González Gallo, se advirtió la necesidad de realizar reformas debido al tema de la proximidad física entre los municipios de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque. Al visualizar la factibilidad de entretenimiento que representaba la Laguna de Chapala, se expidió la Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala (Decreto núm. 5442), por lo cual se consideró que la problemática urbana no tenía mucha importancia en el resto de las localidades del estado.

En este sentido, se integró la Comisión de Planeación, que en 1949 extendió sus funciones a los municipios de Lagos de Moreno y Ocotlán. La creación de nuevos impuestos (plusvalía) fue para la realización de obra e infraestructura urbana. Se implementó un sistema de mayor alcance para la participación popular en la metropolización de la ciudad de Guadalajara. Así, en 1953, se



promulgó la Ley de Fraccionamientos Urbanos del Ayuntamiento de Guadalajara (Decreto núm. 5873), supliendo al anterior reglamento municipal vigente desde 1947.

En 1959 en la administración estatal se aprobó la Ley de Planeación y Urbanización en el Estado, con aplicación en todos los municipios de la entidad (Decreto núm. 7416). Se estableció la Junta General de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, que se apropió de las funciones de la anterior Comisión de Planeación (1947), y asumió las actividades de órgano rector del desarrollo urbano estatal. Sus atribuciones quedaron acordadas como sigue:

- a) En el título primero se describieron los asuntos relacionados con la actividad de planificación, la coordinación en aspectos de asesoría técnica obligatoria y la dictaminación de los usos del suelo; fortaleció la representatividad social del organismo.
- b) En el título segundo reglamentó los aspectos de promoción de obras por el sistema de plusvalía; estableció los casos en relación con el proyecto, así como las afectaciones, en cuanto a la expropiación; también se delimitaron las bases en la individualización, el pago y la recaudación del impuesto.
- c) El título tercero se centró en los sistemas de cooperación y funcionamiento de los consejos de Colaboración Municipal, puntualizando los procedimientos, sus bases de cooperación y recaudación en las obras realizadas cuando estuvieran en dos o más municipios.

En 1961, como respuesta al crecimiento de la urbanización hacia los municipios colindantes con Guadalajara, se promulgó la Ley Estatal de Fraccionamientos Urbanos (Decreto núm. 7618).

Para 1967 se promulgó la Ley que Determina de Utilidad Pública la Zonificación Comercial en la Ciudad de Guadalajara (Decreto núm. 8213), con la que se marcaron las zonas para dicho fin. En 1968 se modificó la Ley Estatal de Fraccionamientos Urbanos (Decreto núm. 8466), con la finalidad de ampliar la acción de urbanización al medio rural, y se definieron los conceptos respecto al uso de suelo.

En 1975, la administración estatal aumentó las atribuciones de la Junta General de Planeación para cumplir con la responsabilidad de dictaminación (Decreto núm. 9228). En ese entonces se efectuaron cinco estudios en el ámbito regional, con la intención de conservar en condiciones óptimas el equilibrio ecológico y regular la explosión demográfica. También se realizaron catorce planes generales urbanos adicionales además del de Guadalajara.

Para 1976, al promulgarse en el ámbito federal la Ley General de Asentamientos Humanos, se adecuó la Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco, y dejó establecidas las bases jurídicas de la planeación urbana para el estado de Jalisco.

En 1977, en la administración estatal se expidió la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco (Decreto núm. 9580); la Junta General de Planeación se convirtió en el Departamento de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco.

En 1978 con la Declaratoria del Establecimiento Formal de la Región y Zona Conurbada de Guadalajara (Decreto núm. 9781), se difundió la utilidad pública e interés social de la planeación, la regulación y el ordenamiento de los centros de población en la región y zona conurbada de Guadalajara; además, se determinaron sanciones indispensables y se estableció la Comisión para el Desarrollo Urbano Regional de Guadalajara.

En 1979, de conformidad con los Decretos núm. 9994 (del 12 de junio) y el núm. 10032 (27 de octubre), se reformó la Ley Estatal de Fraccionamientos con el propósito de aumentar las obligaciones de los urbanizadores y promotores en beneficio de los adquirientes de predios urbanos.

En este mismo año se aprobó en Jalisco el Plan Estatal de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos para el período 1978-1983 (Decreto núm. 10198), en el cual se pronunció la necesidad de un desaceleramiento del crecimiento demográfico de Guadalajara y el impulso al desarrollo regional en la entidad. También se aprobó el Plan Regional Urbano de Guadalajara para el mismo período, donde se determinó el ordenamiento territorial en la región y para el desarrollo urbano en los centros de población colindantes.

**Tabla 10. Evolución de la legislación urbana, Jalisco, 1941-1980**

Período	Normatividad
1939-1943	<p><i>Ley de urbanización del estado de Jalisco</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crea los planos reguladores.</li> <li>• Crea el Consejo Directivo de Urbanización del Estado</li> <li>• Crea los consejos de Urbanización Municipales</li> </ul> <p><i>Nueva ley de urbanización del estado</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se le da más atribuciones al Consejo Directivo de Urbanización con respecto a los consejos municipales.</li> <li>• Crea los planes municipales de urbanización que contienen los planos reguladores</li> <li>• Se declara de utilidad pública a las acciones de planeación y urbanización</li> </ul>
1943-1947	<p><i>Ley del Consejo de Colaboración Municipal de Guadalajara</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece una estrecha coordinación entre el pueblo, la iniciativa privada y las autoridades municipales en la realización de obras de fomento urbano.</li> </ul> <p><i>Reglamento sobre Fraccionamientos de Terrenos en Guadalajara</i> Establece la obligación de que los fraccionadores donen al Municipio de las superficies requeridas para áreas verdes y servicios.</p>
1947-1953	<p><i>Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala</i> Integración de la comisión de planeación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antecedente directo de la Junta de General de Planeación y Urbanización del estado.</li> <li>• Se establece el impuesto de plusvalía un nuevo sistema de participación popular para realización de obras públicas</li> </ul>
1953-1959	<p><i>Ley de Fraccionamientos Urbanos</i> Se clasifican los fraccionamientos en: 1) residenciales, 2) industriales y 3) campestres</p>
1959-1965	<p><i>Ley de Planeación y Urbanización del Estado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con aplicación a todos los municipios de la entidad</li> <li>• Crea la Junta General de Planeación del Estado de Jalisco</li> <li>• Se establece la asesoría técnica obligatoria en materia planificación por parte del Estado, estableciendo la dictaminación de los usos del suelo.</li> </ul> <p><i>Reformas a la Ley estatal de Fraccionamientos Urbanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se clasifican los fraccionamientos en: Residenciales, de Habitación Popular, Industriales y Campestres</li> </ul>
1965-1971	<p><i>Ley que declara de utilidad pública la zonificación de Guadalajara</i></p> <p><i>Reformas a la ley de estatal de fraccionamientos urbanos</i> Se amplía la acción urbanizadora al medio rural.</p>
1971-1977	<p><i>Adiciones a la ley estatal de fraccionamientos urbanos</i> Reestructuración zonal y polos de desarrollo Plan general urbano de Guadalajara área metropolitana de Guadalajara Plan general urbano de Lagos de Moreno Plan general urbano de Chapala-Jocotepec Plan general urbano de Puerto Vallarta Esquema de ordenamiento Chapala-Jocotepec Reformas a la ley de planeación y urbanización del estado Reformas a la ley estatal de fraccionamientos Ley general de asentamientos humanos</p>

Fuente: elaboración propia con datos de Erick González Santos, *Legislación y planeación del desarrollo urbano en Jalisco*. Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño/Universidad de Guadalajara, 2006, y de la página web del Congreso del Estado de Jalisco.

*C) Tercera fase. Urbanización baja-acelerada, década perdida y estrategia neoliberal, 1981-2000*

En 1982 se sancionó el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara (Decreto núm. 10959), con los lineamientos generales para la mejora de las diferentes localidades. Se precisó una zonificación de usos actuales y potenciales del suelo para incorporar una serie de señalamientos de protección al aspecto urbano, a las vías de comunicación y diversos elementos de infraestructura.

En 1983 se reformó el artículo 115° de la Constitución, en la cual se definió el concepto de planeación urbana como: “[...] una actividad fundamentalmente municipal, obligando cambios en la estructura jurídica del derecho urbanístico del Estado y modificando las actitudes en las cuestiones inherentes a la gestión urbana”.

En 1984 se modificó la Ley Estatal de Fraccionamientos (Decreto núm. 11606). Se precisaron normativamente los supuestos a que deberían obligarse las nuevas urbanizaciones (los fraccionamientos de objetivo social y los asentamientos espontáneos).

En 1989 se transformó la estructura orgánica del gobierno estatal y se crearon varias secretarías, entre las que destacó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural (integrada por los departamentos de Planeación y Urbanización); además, se estableció el Consejo Metropolitano de Guadalajara, como organismo coordinador de las acciones intermunicipales (Decreto núm. 13566).

Se propuso el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y de Vivienda, que promovió el desarrollo regional y el de las ciudades medias; se adjuntó una propuesta de estrategia de inversión y control del crecimiento del área metropolitana.

Se actualizó el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, vigente desde 1978. Se definieron los 16 planes parciales del área metropolitana de Guadalajara, que fueron aprobados por los ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, en 1991. De este plan de ordenamiento se realizaron el Programa de Regularización de Asentamientos Populares Marginados y el Plan Maestro de Vialidad y Transporte Metropolitano.

Este gobierno estatal redactó 65 planes de desarrollo urbano para otros tantos centros de población de Jalisco. Se inició la adecuación normativa y la consulta pública de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, promulgada en 1993 (Decreto núm. 15097), que estableció los siguientes rubros:

- a) Concurrencia de los gobiernos estatal y municipal para el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos.
- b) Estructura de un sistema de programas y acciones, estableciendo los instrumentos de garantía para su cumplimiento y vinculación con los particulares, las dependencias y los organismos públicos.

Esta ley se consideró de vanguardia al crear dos figuras inéditas en la normatividad urbana del país: la Procuraduría de Desarrollo Urbano y el Perito en Supervisión Municipal. La primera tuvo las siguientes facultades: a) ayudar

para la defensa de los ciudadanos; b) vigilar la ejecución educada de la misma, y c) promover la solución de los asuntos afines con el proceso de urbanización. Con este organismo se planteó otorgar mayor eficacia a la legislación estatal en materia urbanística, en aspectos de promoción, asesoría y apoyo, como con la vinculación del ordenamiento territorial y ambiental o ecológico.

Al Perito en Supervisión Municipal, incluido en el Reglamento Estatal de Zonificación (1995), se le facultó para que vigilarán ya sea a través de la delegación por parte de la autoridad municipal, las acciones urbanísticas (tales como la urbanización o la edificación) y estas se ejecutaran de conformidad a los proyectos aprobados.

**Tabla 11. Evolución legislación urbana Jalisco, 1981-2000**

Período	Normatividad
<u>1977-</u> <u>1983</u>	<p><i>Ley Estatal de Asentamientos Humanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transforma la Junta General en Departamento de Planeación y Urbanización del Estado.</li> <li>• DECLARATORIA DEL ESTABLECIMIENTO FORMAL DE LA REGIÓN Y ZONA CONURBADA DE GUADALAJARA (El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán del Río, Tlajomulco, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo).</li> <li>• PLANES PARCIALES DE URBANIZACIÓN Y CONTROL DE LA EDIFICACIÓN DE LA ZONA SAN JUAN DE DIOS; DE LA CALLE REPÚBLICA; DE LA AV. LÓPEZ MATEOS; DEL PAR VIAL ORIENTE-PONIENTE; DE LA AV. VALLARTA.</li> <li>• PLAN ESTATAL DE ORDENACIÓN Y REGULACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.</li> <li>• PLAN REGIONAL URBANO DE GUADALAJARA.</li> <li>• PLAN DE ORDENAMIENTO DE LA ZONA CONURBADA DE GUADALAJARA.</li> <li>• PLAN ESTATAL DE ORDENACIÓN Y REGULACIÓN</li> <li>• PLAN DE ORDENAMIENTO DE ZONA CONURBADA DE GUADALAJARA</li> </ul> <p>REFORMAS A LA LEY ESTATAL DE FRACCIONAMIENTOS Se establecen más obligaciones para los fraccionadores Se crean los fraccionamientos de objetivo social</p>
<u>1989-</u> <u>1995</u>	<p>Creación del Consejo Metropolitano de Guadalajara Coordinador de acciones de alcance intermunicipales</p> <p>Reformas a la <i>Ley Estatal de Fraccionamientos</i></p>

	<p>Establece la obligación de que los fraccionadores donen al Estado una superficie del 5% para centros escolares</p> <p>Reformas a la <i>Ley de Asentamientos Humanos</i> Se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Rural</p> <p><i>Ley de Desarrollo Urbano del Estado</i> Establece un nuevo Sistema de Planes y Programas de Desarrollo Urbano Crea el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano Crea la Procuraduría de Desarrollo Urbano</p>
<p><u>1995-</u> <u>2001</u></p>	<p>Reglamento Estatal de Zonificación Establece el conjunto de normas técnicas y de procedimiento, para formular y Administrar la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los centros de población en el Estado</p> <p>MANUAL DE PLANES DE DESARROLLO URBANO DE CENTROS DE POBLACIÓN Permite que la elaboración de estos planes se realice conforme a la LDU y al REZ.</p> <p>ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE CABECERAS MUNICIPALES</p> <p>MANUAL DE PLANES PARCIALES DE URBANIZACIÓN</p>

Fuente: elaboración propia con datos de Erick González Santos, *Legislación y planeación del desarrollo urbano en Jalisco*. Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño/Universidad de Guadalajara, 2006, y de la página web del Congreso del Estado de Jalisco.

#### *D) Cuarta fase. La armonización de la legislación urbana, 2001 a 2012*

Esta situación dejó en evidencia el cambio de criterios en el estudio y desarrollo, pero sobre todo en la aplicación de la legislación urbana durante las tres últimas administraciones estatales de Jalisco (1995-2001, de Alberto Cárdenas Jiménez; 2001-2007, de Francisco Ramírez Acuña; 2007-2013, de Emilio González Márquez), que reformaron y adicionaron la ley vigente desde 1993 en 13 ocasiones, según se desprende de los decretos núms. 17128, 17639, 18183, 18184, 18435, 18452, 18673, 18905, 19112, 19118, 19151, 20888 y 21819; además de la creación del Código Urbano para el Estado de Jalisco, que fue sancionado un 12 de septiembre de 2008 (decreto núm.



23955) y entró en vigor el 1 de enero de 2009, que tiende más a favorecer el interés privado y particular, que el público y social.

El municipio de Guadalajara no quedó exento de la creciente dinámica demográfica del desarrollo urbano a nivel mundial, por su posición geográfica e importancia histórica, cultural y comercial.

El incremento de la legislación tanto a nivel estatal como municipal se ha complicado. Al eliminar artículos se han creado secuelas jurídicas de ordenamientos vigentes de esas abrogaciones de la normatividad urbana, lo cual ha generado un entramado legislativo complejo que suscita oportunidades para la corrupción.

La creación del Código Urbano de Jalisco en 2009 no ha resuelto los problemas planteados, puesto que a raíz de los plazos fijados en sus artículos transitorios se vio rebasado por la incapacidad de los propios legisladores y funcionarios públicos municipales del período 2010-2012.

Arias García concluye que del período 1933 a 1993, son:

[...] que en 60 años [...] fueron seis las leyes y nueve las reformas que se decretan buscando fortalecer la rectoría del estado y la representatividad social y popular en la toma de decisiones; conceptos y acciones que han sido revertidos de acuerdo con el análisis de las trece ocasiones que en que ha sido reformada la ley [...] al favorecer más el interés privado y particular que el público y social.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Carlos Felipe Arias García. "Evolución de la legislación Urbanística e instrumentos de planificación en Jalisco y Guadalajara, de 1933 a 1995 y hasta la actualidad", en Fernando Fernández Ruiz (coord.) *El derecho urbanístico*. México: UNAM, 2011, pág. 461.

**Tabla 12. Evolución de la legislación urbana, Jalisco, 2001-2012**

Período	Normatividad
2002 - 2008	Ley de Obra Pública Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco Acuerdo que crea el Consejo para la atención de las Víctimas del Transporte Público Decreto para la Regularización de Fraccionamientos o Asentamientos Irregulares Reglamento Estatal de Zonificación
2009 - 2012	Código Urbano para el Estado de Jalisco Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico en Materia de Áreas Naturales Protegidas Reglamento de la Ley de Protección Civil en materia de Seguridad y Prevención de Riesgos en Gasolineras Reglamento de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos y Validación Reglamento Interno del Consejo Estatal de Desarrollo Urbano Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios

Fuente: elaboración propia con datos de Erick González Santos, *Legislación y planeación del desarrollo urbano en Jalisco*. Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño/Universidad de Guadalajara, 2006, y de la página web del Congreso del Estado de Jalisco.

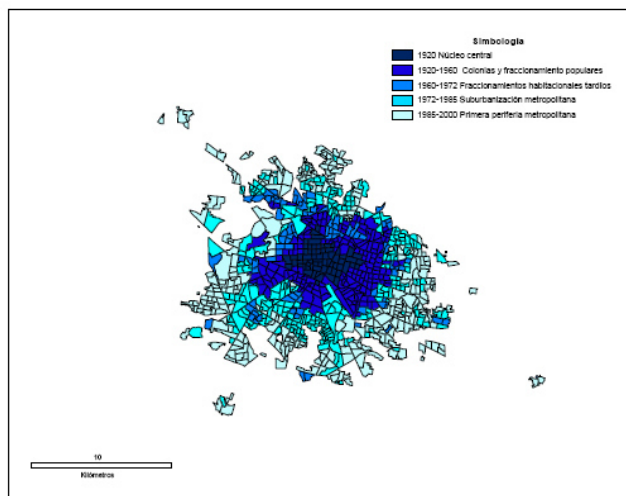
Desde 2009, fecha cuando entró en vigor el ordenamiento estatal urbano, se ha intensificado el fortalecimiento de una corriente mercantilista salvaje que va en contra del interés público y social. En oposición a esta postura, se está discutiendo una iniciativa (2014) respecto a las “viviendas abandonadas” en la Cámara de Diputados.

#### *E) El municipio de Guadalajara*

El municipio de Guadalajara (como territorio, ciudad y capital del estado de Jalisco) en ningún tiempo se quedó rezagado en materia de planeación urbana. Siempre ha tenido planes reguladores y planos maestros, así mismo técnicos capacitados para su elaboración y aplicación que le cedieron un crecimiento armónico. Guadalajara estableció un modelo de desarrollo con una aptitud preponderantemente comercial, favorecida por su ubicación geográfica.

Desde la fundación en 1542 hasta 1950, el municipio creció físicamente con base en el trazo reticular de sus calles hacia el oriente-poniente, invadiendo la periferia, sin fragmentar un modelo compacto tradicional; registró una población de 378,000 habitantes y un espacio de 4,180 hectáreas urbanizadas.

### Gráfico 2. Etapas de crecimiento del área metropolitana de Guadalajara, 1920-2000



- a) 1920. El núcleo central o centro histórico
- b) 1920-1960. Las colonias y fraccionamientos populares
- c) 1960-1972. Los fraccionamientos habitacionales tardíos
- d) 1972-1985. La suburbanización metropolitana
- e) 1985-2000. La primera periferia metropolitana (Ver figura 1)

Figura 1. Etapas de crecimiento del área metropolitana de Guadalajara, según áreas geoestadísticas básicas, 1920-2000

Fuente: tomado de Adriana Fausto (coord.) *Inventario de asentamientos irregulares en la zona metropolitana de Guadalajara*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Metropolitanos, 1999.

En la década de los cincuenta todos los aspectos del crecimiento fueron excedidos. Ante la industrialización del país y con la expansión de la ciudad de México, Guadalajara se saturó ya que era atractiva en factores de empleo, prestación de servicios, cultura, educación y sus condiciones atmosféricas; además, los grupos en el poder se inclinaron por el modelo del negocio inmobiliario. Por esta razón, los esquemas urbanos planificados y proyectados se vieron fragmentados.

En la década de los sesenta, Guadalajara se incrementó poblacionalmente (740,394) y, por consecuencia, la superficie urbanizada (8,784 hectáreas). Su crecimiento físico-espacial alcanzó a los municipios colindantes: Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. Su expansión ocurrió en el sentido oriente-poniente, de forma sutil pero con una contrastada discriminación de clases sociales como herencia de la urbanización:

- a) Al oriente, los habitantes económicamente débiles siguieron un modelo de crecimiento territorial compacto y con densificación alta. Hacia el poniente, la clase alta con un modelo urbano de baja densidad, con grandes espacios sin urbanizar, favoreciendo su especulación.
- b) En su orientación norte-sur, los accidentes topográficos formados por los cerros del Tesoro, el Gachupín y el del Cuatro, la Barranca de Oblatos, los valles agrícolas de Tesistán y de Toluquilla, constituían obstáculos geográficos.

En los años setenta, Guadalajara consolidó su relevancia en el espacio nacional e internacionalmente. La población excedió al millón de personas, con lo que incrementó su superficie y oferta de suelo industrial; edificó nuevas instalaciones para educación, cultura y esparcimiento; continuó siendo precursora de intervenciones urbanísticas (con los consejos de colaboración municipal). Algunos ejemplos de innovación en el desarrollo urbano son:

- Primero, los diversos conjuntos de edificación masiva de vivienda popular<sup>147</sup> inspiraron al Gobierno federal para crear el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).
- Segundo, la construcción y comercialización del Estadio Jalisco con base en un régimen de condominio en 1960.
- Tercero, la edificación e inicio de operaciones del Mercado de Abastos en 1967.
- Cuarto, la construcción del centro comercial “Plaza del Sol”, como nuevo concepto de modelo de negocios, en 1969.

En esta época, la capital del estado de Jalisco excedió las 11,000 hectáreas urbanizadas y registró 1,480,000 habitantes, equivalente a 45% de la población estatal. El gobierno municipal de Guadalajara creó en 1971 la Comisión de Planeación Urbana (COPLAUR), la primera en su género en el país. Esta comisión desarrolló cuatro estudios que le permitieron establecer atribuciones y ejecutar criterios urbanos respecto a la zonificación, equipamiento y transporte colectivo en la zona urbana de Guadalajara.

En la década de los ochenta Guadalajara alcanzó cerca de las 20,000 hectáreas y una población de 2,250,000 habitantes. Al final de esta década se incrementó 28% la población,<sup>148</sup> por dos acontecimientos de singular relevancia:

---

<sup>147</sup> El primero en Guadalajara fue la Unidad Habitacional José Clemente Orozco.

<sup>148</sup> Cifra considerablemente menor al crecimiento registrado en la década de los setenta, que fue de alrededor de 52%.

- a) Las políticas públicas aplicadas en el Gobierno estatal del período de 1989-1995, al estimular el robustecimiento de las regiones y ciudades medias.<sup>149</sup>
- b) El sismo de 1985 en la ciudad de México, que estimuló una emigración hacia la zona metropolitana de Guadalajara, entre otras localidades del país.

Ambos eventos sociales originaron efectos contrarios. El primero retuvo a los habitantes del interior del estado en sus lugares de procedencia. El segundo fue permisivo, ya que la zona metropolitana de Guadalajara prometía las mejores perspectivas para quienes optaron por salir de la capital del país.

En la década de los noventa alcanzó una población que despuntó los 2,900,000 habitantes y una superficie de urbanización de 28,867 hectáreas, con una expectativa de zonas baldías de alrededor del 15% en espera de plusvalía, que le permitieron generar obras públicas y servicios.

En 1993, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se crearon posibilidades favorables para la economía mexicana; una de ellas fue la generación de empleos por medio de la industria manufacturera y del comercio. Esta actividad económica, para su expansión, demandaba grandes espacios territoriales con una ubicación conveniente dentro de las áreas urbanizadas, pero la especulación urbana favoreció a una minoría.

El tratado exigió la adecuación local y nacional ante un escenario económico novedoso, que modificó la normatividad y los mecanismos legislativos; la

---

<sup>149</sup> El crecimiento poblacional en el área metropolitana de Guadalajara descendió de 4.24% a 2.95%; en las ciudades medias del estado de Jalisco aumentó de 2.6% a 3%.

modernización del aparato administrativo; la desincorporación de las empresas paraestatales e inició diversos programas regionales, destacando la construcción de autopistas de peaje con base en la modalidad de concesión.<sup>150</sup>

Es importante señalar que la mayoría de los trámites rezagados antes de la publicación del Código Urbano fueron resueltos en la administración municipal 2007-2009 de Diego Petersen Farah.

#### **4.2. La práctica ejecutiva ante la “homologación legislativa”: su aplicación en materia urbana**

Como preámbulo, se pone en evidencia que la SCJN dictó una resolución (el día 4 de abril de 2014) respecto a considerar que toda vivienda debe ser adecuada, digna y decorosa:

Los promotores y desarrolladores inmobiliarios, sean públicos o privados, tienen la obligación de cumplir con las normas de derechos humanos, entre ellas contar con una vivienda digna y decorosa como se establece en el Artículo 4 de la Constitución, resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia.

[...]

La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) implica que todos los promotores y desarrolladores de vivienda de cualquier tipo, deben cumplir normas específicas y un estándar mínimo que permitan que esa obra sea considerada adecuada y digna, ya sea de interés social o de cualquier otro tipo.

[...]

El comprador solicitó la nulidad del contrato de compraventa, con el argumento que la vivienda no es adecuada como lo garantiza el Artículo 4 constitucional.

[...]

Sin embargo los ministros revocaron esa sentencia al interpretar la disposición constitucional que señala: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

[...]

---

<sup>150</sup> Estas acciones iniciaron a nivel nacional en 2000, con el cambio de las respectivas administraciones públicas y que coinciden con la transición de los partidos políticos en el Gobierno federal.

Los promotores y desarrolladores inmobiliarios, así como todos aquellos particulares que asumen la obligación de desarrollar vivienda, tienen la obligación de cumplir con las normas de derechos humanos, en particular con aquellas vinculadas con el derecho fundamental a la vivienda adecuada.

En este sentido, los ministros precisaron que es indispensable respetar la normatividad aplicable que, de entrada, establece cuáles son las características que debe tener toda vivienda para cumplir con dicho estándar mínimo; [...] es una expectativa básica de la sociedad que estas personas cumplirán con la normativa aplicable.<sup>151</sup>

Los ministros de la SCJN, con base en el artículo 4º constitucional, ponen especial atención en que cuando se adquiere la vivienda antes de su construcción, el vendedor está obligado a cumplir forzosamente la normatividad; en caso de existir incumplimiento, se puede hacer una indemnización económica.

Esta jurisprudencia de la SCJN tiene relación con la iniciativa que se discute en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Se exponen las posturas antagónicas entre el interés social y la visión mercantilista:<sup>152</sup>

El Pleno cameral acordó regresar a la Comisión de Economía el dictamen que reforma los artículos 75, 1055 bis, 1168 y 1175 del Código de Comercio, para regular que el crédito otorgado por cualquier persona física, moral u organismo encargado de financiar programas de vivienda, tenga garantía real.

En la discusión del dictamen, los diputados Roberto Carlos Reyes Gámiz (PRD) y Arturo Escobar y Vega (PVEM) propusieron que se regrese a comisión, para que en la sesión de mañana miércoles se entre a la discusión y votación del tema.

La reforma precisa a los actores que podrán ejercer acciones por la vía ejecutiva mercantil, cuando el crédito tenga garantía real, resaltando la incorporación de organismos encargados de financiar programas de vivienda, así como la extensión para la retención de bienes, dentro de las

---

<sup>151</sup> Presentada por la agencia Notimex, ver <http://www.metrocubicos.com/shrt/OdBLZK> (consultado en 20 de abril de 2014).

<sup>152</sup> Ver nota en la página web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2014/Abril/29/3529-Aprueban-reformas-para-impulsar-la-competitividad-de-la-economia-y-simplificar-los-procesos-administrativos> (consultado el 5 de mayo de 2014).



medidas cautelares o providencias precautorias, que establece el Código de Comercio en los casos de créditos con garantía real para vivienda y ésta se encuentre abandonada.

Define el término vivienda abandonada (cuando ésta se encuentre deshabitada y el propietario acreditado no pueda ser localizado y por falta de cuidado y atención acaecen condiciones de deterioro tales, que ponen en riesgo su habitabilidad y avalúo, por falta de mantenimiento, protección física o prevención hidrosanitaria).

#### *4.2.1. La exposición de motivos y los artículos transitorios en la homologación legislativa urbana en Jalisco*

Analizamos dos elementos esenciales del Código Urbano del Estado de Jalisco: a) la exposición de motivos para la creación de una norma, donde se explican los elementos fundamentales por los cuales el poder legislativo pone a consideración una nueva regulación, de interés social, cómo se justifica esta regulación ante los efectos que pretende cubrir o subsanar con dicha normatividad; b) la particularidad de los artículos transitorios, donde se establece la eficacia de la norma para su cumplimiento en los aspectos jurídicos, económicos, sociales o presupuestales.

##### *a) La exposición de motivos para la homologación legislativa en materia urbana<sup>153</sup>*

Se plantearon los principales argumentos en la iniciativa que en enero de 2008 (Decreto 22247) se presentaron para la creación del Código Urbano para el Estado de Jalisco. Cabe resaltar que:

El crecimiento ha venido generando problemas cada vez más complejos, no sólo estrictamente urbanos, sino sociales, políticos, económicos y ambientales. Toda reflexión sobre el tema obliga a plantearnos si continuaremos con un crecimiento sin control, sin abordar los problemas en su conjunto, aplicando paliativos a veces tardíos, o medidas que lejos de atenuar el problema lo llegan a complicar, o bien otorgando servicios a pequeños grupos y tratando de convencer a la

---

<sup>153</sup> Las citas de este apartado pertenecen al documento “Iniciativa de decreto para la creación del código urbano”. Congreso del Estado de Jalisco, Decreto 22247, 2008.

población de que por fin se ha encontrado la solución definitiva, aunque en el fondo sean campañas electorales y se trate de mejorar la imagen de los que en gran medida han contribuido al desarrollo de la problemática.

Destaca el crecimiento de los centros urbanos que no solo son de esta índole, sino de todos tipos (sociales, políticos, económicos y ambientales), como se expone en otro párrafo, que aduce a las zonas metropolitanas:

Por los resultados obtenidos en los últimos decenios podemos considerar que la zona metropolitana de Guadalajara en su expansión y crecimiento, no ha podido sujetarse a ningún tipo de planeación urbana, sino que en gran medida la regularización y urbanización de muchos asentamientos se ha efectuado a posteriori, es decir, cuando grandes masas de población se establecen en zonas poco propicias para dotarlas de infraestructura, las autoridades, han actuado, ya sea por presión de los habitantes o fines de control y manipulación partidaria, otorgando algunos servicios que distan de ser los recomendables por la planeación urbana.

De lo anterior, se deduce que debido a la expansión y el crecimiento en estos últimos años, es difícil una planeación urbana más estructurada.

El crecimiento de la zona metropolitana no ha podido ser detenido ni por los obstáculos físico-geográficos, como cañadas, cerros, zonas que se inundan durante el período de lluvias, zonas de minas de arena, basureros, etc. Tampoco por otras restricciones como el tipo de uso del suelo, tierras dedicadas a la agricultura, granjas, ejidos, establos y zonas lecheras, zonas industriales, incluso con empresas altamente contaminantes cuya localización original estaba fuera del área urbana.

En esta cita es notoria la imposibilidad de detener el crecimiento de la mancha urbana, ya sea por elementos físico-geográficos o por diversas restricciones económicas e industriales.

Asimismo, resaltan las siguientes preocupaciones: a) falta de especificación y claridad en las facultades de los órganos de gobierno y representación ciudadana; b) planes nulos de desarrollo urbano y, en donde sí se tienen, falta su actualización y difusión; c) falta de operatividad de los consejos regionales; d) falta de uniformidad en los criterios de zonificación y planeación urbana; e)

ineficiencia de los peritos en supervisión municipal; f) ineficiencia de algunos de los sistemas de acción urbanística, y g) muy pocas veces se aplican las medidas de seguridad.

Se plantea en esta exposición que “existe una gran dispersión de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que entorpecen su aplicación, y a la vez generan contradicciones en relación al desarrollo urbano”. Ahonda que la gran mayoría de la normatividad está desfasada, rebasada y, en algunos casos, caduca. Lo anterior se evidencia en la vigente Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco, la cual entró en vigor el 8 de marzo de 2004, reformándose el 10 de marzo de 2005, con el Decreto 20888; en tanto que el reglamento vigente de esta ley entró en vigor el 25 de mayo de 1990 y su última reforma data del 26 de julio de 1999.

Esta dispersión normativa también involucra a los actores en el desarrollo urbano. Para resolver esta situación se requiere un esfuerzo legislativo y operativo para adecuar la normatividad a la actuación en los ordenamientos diversos. Este primer apartado concluye en lo siguiente:

La presente iniciativa tiene como objetivo específico integrar en un solo documento, la normatividad sobre desarrollo urbano, facilitando su comprensión para la ciudadanía en general, su utilización para los actores del desarrollo urbano y su aplicación y ejecución para las autoridades y organismos responsables en esta materia, permitiendo garantizar la solución de problemas y evitando la interpretación malintencionada.

La propuesta fue definida con un propósito integrador respecto al desarrollo urbano y para garantizar la solución de los problemas en la misma, con lo que se redujo la interpretación “perversa”.

En el segundo apartado de la exposición de motivos respecto a las repercusiones, se señala la creación de un Código Urbano para el Estado de Jalisco como una necesidad apremiante e improrrogable para el ordenamiento no solo territorial, sino en la planeación para el desarrollo sustentable del estado de Jalisco.

En este ordenamiento estatal se fundamenta la integración y la actualización como los criterios más importantes para la propuesta, cuya última finalidad es que cualquier ciudadano comprenda y maneje la materia urbana, sin necesidad de ser especialista.<sup>154</sup>

Así, se plantearon las siguientes líneas de investigación legislativa urbana para la creación de este ordenamiento: I) el reconocimiento de autoridades y las atribuciones que a cada una compete ejercer; II) los planes y programas en la materia son fundamentales para el desarrollo urbano, los que derivan del Programa Estatal de Desarrollo Urbano; III) la zonificación y definición de usos y destinos debe desprenderse de los planes y programas e ir congruentes con la realidad actual; IV) es necesaria la supervisión municipal en todas las obras de desarrollo urbano que se lleven a cabo en cada territorio; V) la Procuraduría de Desarrollo Urbano debe convertirse en un verdadero medio de defensa para los particulares y la sociedad; VI) las medidas de seguridad, las infracciones y sanciones, así como los recursos a que puede acceder cualquier perjudicado,

---

<sup>154</sup> Se reproducen textualmente: "a) integra, en un solo documento, la normatividad que en materia de desarrollo urbano existe en el estado de Jalisco; b) actualiza la normatividad, eliminando contradicciones internas y siendo congruente con la legislación federal; c) facilita las reformas para adecuarse al desarrollo estatal; d) recoge las inquietudes de la sociedad y sus organismos representativos; e) toma en consideración los trabajos y propuestas elaboradas en la anterior legislatura y que comprenden más de diez años de estudios", entre otras.

deberán de ser difundidos alentando su aplicación en beneficio de un correcto desarrollo urbano estatal y municipal.

De lo anterior, se aporta una tendencia más activa para la integración de la normatividad urbanística en el estado; es decir, se plantea la creación de este ordenamiento ante la dispersión y la variedad normativa anterior a su promulgación en 2009.

La estructura organizativa de la nueva disposición legislativa propuso la siguiente forma:

- a) Se consideró en el TÍTULO PRIMERO. Disposiciones Generales, donde se plantea el objeto del Código, principios rectores y conceptos. Adecuación y mejora del glosario de términos.
- b) En el TÍTULO SEGUNDO. De la concurrencia y coordinación de las autoridades y de la participación ciudadana y vecinal; jerarquización de autoridades, precisión de sus ámbitos de competencia, inclusión de la Procuraduría de Desarrollo Urbano; Procedimientos para la participación ciudadana y vecinal, readecuación de organismos de colaboración municipal.
- c) Tal como en el TÍTULO TERCERO. De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población; Reafirmar la congruencia entre los programas y planes, adecuación de términos para evitar confusiones, exigencia de revisión y actualización de los planes de conformidad con el desarrollo estatal, eliminando discrecionalidad y modificaciones; simplificación de procedimientos; Supresión de términos y procedimientos repetitivos, se da mayor fuerza a la protección del medio ambiente y la reserva territorial.
- d) Se consideró en el TÍTULO CUARTO. De la zonificación estatal y reglamentación de zonas urbanas; Inclusión del Reglamento Estatal de Zonificación. Supresión de la figura de transferencia de derechos de desarrollo. Reordenamiento de la figura de permutas en áreas de sesión para destinos y se define mejor a las mismas. Se unifican los criterios de zonificación para los municipios.
- e) En el TÍTULO QUINTO se plantearon las normas de diseño arquitectónico e ingeniería urbana; Se elevan a título estas normas con el fin de fortalecerlas y garantizar uniformidad en su aplicación, regulando los criterios de diseño e ingeniería urbana para evitar discrecionalidad.
- f) Así en el TÍTULO SEXTO. Sobre la Obra Pública, se adecuan conceptos y se integra el reglamento a la ley en un solo título, para evitar incongruencias, conceptos y procedimientos repetitivos; Actualización de modalidades en congruencia con la acción urbanística.
- g) Consideran en el TÍTULO SEPTIMO respecto a la organización de la función pericial donde se eleva a título para fortalecer la función y garantizar su actuación en el desarrollo urbano como es la necesidad de supervisión y control en las obras.
- h) Proponen en el TÍTULO OCTAVO. De las medidas de seguridad, infracciones y sanciones, en este punto se integran en un solo documento, todos los supuestos de la normatividad en materia de desarrollo urbano

estableciéndose un orden para mayor claridad; así se precisan conceptos y se suprimen procedimientos repetitivos e incongruentes con el tema y por ultimo

- i) En el TÍTULO NOVENO se tratan sobre los recursos. En este punto se eleva a título la defensa de los particulares para otorgar seguridad a la ciudadanía y proporcionar medios para la revisión de sanciones, garantizando el derecho a la justicia.

Podemos afirmar que de la propuesta inicial a la aprobada y promulgada hubo una significativa variación. El 17 de julio de 2008 se dio respuesta al Dictamen de Iniciativa de Observaciones al Decreto 22247,<sup>155</sup> presentado por Emilio González Márquez entonces gobernador constitucional del estado de Jalisco, del cual se logró el Decreto número 22273/LVIII/08, aprobado por el Congreso del Estado de Jalisco el 28 de agosto de 2008.

El Decreto entró en vigor el 1° de enero de 2009, previa publicidad en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*; abrogándose la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, aprobada en el Decreto número 15097.<sup>156</sup>

*b) El Código Urbano desde la perspectiva de la eficiencia de la regulación*

En este apartado resaltamos en forma genérica las condiciones a que se sometió en sus artículos transitorios para que lograra su eficiencia y una reflexión respecto de los mismos con la regulación urbana.

No se cuenta con información fidedigna de que alguno de los municipios haya interpuesto algún recurso de inconstitucionalidad en contra de la entrada en vigor del Código Urbano. Aquí sería relevante realizar investigación empírica futura para conocer que tan capacitados estuvieron los ayuntamientos frente a la vigencia y al sometimiento de esta legislación.

---

<sup>155</sup> Debido a su extensión, no se reproducen en el presente apartado.

<sup>156</sup> Este decreto está fechado el 2 de julio de 1993, y fue publicado en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*, el 11 de julio de 1993.

Esto se robustece debido a que en el artículo 4° transitorio se planteó a los ayuntamientos la obligación (“deberá”) de tener su derecho de réplica frente a este ordenamiento, y a la vez de autorregulación para debatir y considerar la expedición o modificación de los reglamentos en la materia, dando un plazo de 550 días que contarían a partir de la vigencia de presente código (1 de enero de 2009; este feneció a mediados del mes de julio de 2010; para el caso de Guadalajara, no se realizó ninguna acción de inconstitucionalidad, por lo tanto ninguna modificación en sus reglamentos). En este plazo deberían aplicar el vigente a la fecha de entrada en vigencia establecido en el decreto de creación o, en su caso la aplicación del Reglamento Estatal de Zonificación.<sup>157</sup>

En el artículo 5° transitorio establece que los Consejos de Colaboración Municipal que estén constituidos y en funcionamiento, además de reconocer su carácter de Consejos Municipales de Desarrollo Urbano. Los Ayuntamientos y los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano tienen el lapso de un año, a partir de la entrada en vigor de dicho código, para la elaboración y autorización de su reglamento.

En este punto es necesario resaltar que en el Comité Dictaminador de los Recursos de Revisión en Materia de Desarrollo Urbano es el órgano competente en la este tema. Dicho comité es un órgano colegiado, que tiene entre sus atribuciones auxiliar al presidente municipal, para que pueda justificar y dar resolución a los recursos de revisión que se manifiesten en contra de los dictámenes de uso del suelo que se elaboren de conformidad a lo establecido

---

<sup>157</sup> Véase el Reglamento Estatal de Zonificación de Jalisco publicado en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*, el 27 de octubre de 2001 (núm. 42, sección III), para verificar este dato de la aprobación y sus alcances. Además, cabe señalar que también el municipio de Guadalajara tiene reglamento de zonificación municipal.

en el Código Urbano, y con fundamento en el Reglamento de Zonificación Urbana y del Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano, estos dos últimos del municipio de Guadalajara.

El artículo 6° transitorio pone un plazo de 550 días a los municipios para que realicen un análisis y en su oportunidad, se realicen la creación o la actualización de los Programas Municipales de Desarrollo Municipal, los Planes de Desarrollo Urbano de Centro de Población como también de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano con los criterios de este ordenamiento estatal.

En el artículo 7° transitorio se anula la Ley Orgánica de la Procuraduría de Desarrollo Urbano establecido en el Decreto 18905.<sup>158</sup>

En el artículo 8° transitorio se instituye un lapso para que el propio Congreso del Estado, en un término de 365 días a partir de su publicación, realice la Ley en materia de metropolización (la cual hasta el momento no se ha aprobado).

El artículo 9° transitorio da la pauta para que aquellos proyectos de urbanización, u otros tipos de obras que se encuentren en cualquier fase de

---

<sup>158</sup> De acuerdo con la evolución de la normatividad en materia de planeación y legislación urbana en el Estado de Jalisco, tenemos:

**A nivel municipal:** 1933, Ley de Cooperación, Planeación y Obras Públicas del Estado; 1940, Ley de Urbanización del Estado de Jalisco; 1943, Consejo de Colaboración Municipal; 1944, Reglamento de Fraccionamientos de Terrenos; 1948, Ley para el Mejoramiento Urbano de Guadalajara, Tlaquepaque, Zapopan y Chapala; 1953, Ley de Fraccionamientos Urbanos del Ayuntamiento de Guadalajara; 1967, Ley de Zonificación Comercial de la Ciudad de Guadalajara.

**A nivel estatal:** 1959, Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco; 1961, Ley Estatal de Fraccionamientos; 1977, Ley de Planeación y Urbanización del Estado de Jalisco; 1977, Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Jalisco; 1979, Plan Estatal de Ordenación y Regulación de los Asentamientos Humanos; 1979, Plan Regional Urbano; 1989, Consejo Metropolitano de Guadalajara; 1993, Ley de Desarrollo Urbano; 1993, Ley de la Procuraduría de Desarrollo Urbano; 2009, Código Urbano del Estado de Jalisco.

**A nivel nacional:** 1976, Ley General de Asentamientos Humanos; 1978, Plan Nacional de Desarrollo Urbano; 1983, Reforma al artículo 115, se define como actividad fundamental del municipio de planeación urbana.



autorización o ejecución, sigan su construcción siempre y cuando se observen las disposiciones de las leyes con las cuales fueron aprobados al momento de iniciar su procedimiento.

En el artículo 10° transitorio se da la seguridad jurídica a los promotores urbanos para que continúen con sus trámites de las acciones urbanísticas como también de los promoventes de proyectos de edificación, donde se les da la quienes continuarán su procedimiento o se les abre la posibilidad de hacer una nueva solicitud.

### **4.3. Reconocimiento de los actos administrativos y el urbanismo en las grandes ciudades**

#### *4.3.1. Retos y desafíos del Diagnóstico del CIDE sobre el estado de Jalisco*

Los miembros de la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. (AMTCAEUM), con el colaboración de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia A.C. (AMIJ) y del Fondo JURICA, encomendaron al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la elaboración del diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional.

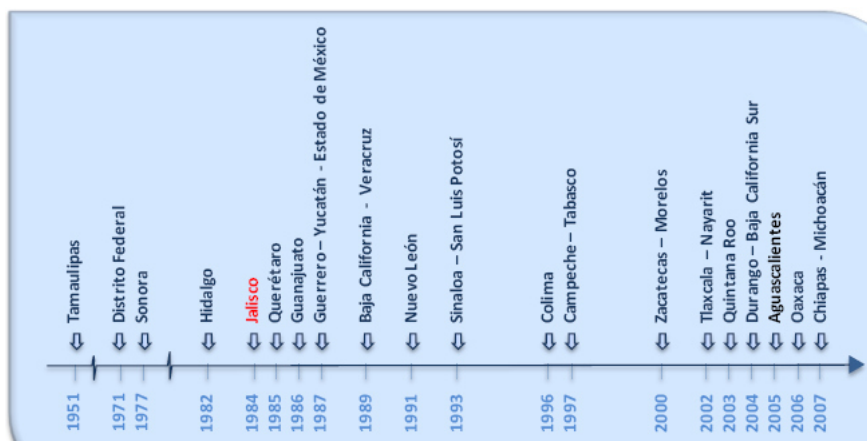
En este apartado comentaremos lo referente al estado de Jalisco. El diagnóstico afirma que:

[...] se realizó un análisis de las normas mexicanas desde la Constitución hasta la jurisprudencia... En particular, se tomó en cuenta como punto de partida de este diagnóstico los presupuestos y acciones establecidos en el Libro Blanco de la Reforma Judicial, pues, como en él se apunta, todos los órganos jurisdiccionales del país están llamados a lograr el ideal constitucional de impartir justicia en forma imparcial, pronta, completa y gratuita.<sup>159</sup>

Se señala que “el Tribunal de lo Administrativo se localiza su sede en la ciudad de Guadalajara y fue creado en el año de 1984 como parte del Poder Judicial del Estado. Está constituido por seis salas unitarias y su presidencia”. En el gráfico 3 se muestra la cronología de aparición de los diversos tribunales en México, ubicando al de Jalisco, en el caso particular.

Se hace mención que la estructura normativa que regula a este organismo de justicia administrativo es: La Constitución Política del Estado de Jalisco, Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, Reglamento Interior del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco y de forma supletoria el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

### GRÁFICO 3. CRONOLOGÍA DE LOS TRIBUNALES EN MÉXICO



Fuente: Diagnóstico Estatal Jalisco.

<sup>159</sup> Diagnóstico Jalisco... *op. cit.*, pág. 1.

El artículo 3° de la Ley Orgánica del Poder Judicial marca al Tribunal de lo Administrativo como parte de este poder, el cual cuenta con dos órganos, el Consejo de la Judicatura del Estado y el Instituto de Justicia Alternativa del Estado.

El Tribunal de lo Administrativo del Poder Judicial lo constituyen: el pleno del tribunal; las salas; la secretaría general de acuerdos; los secretarios de cada sala; los actuarios y el personal administrativo que requiera para su funcionamiento.

Además el tribunal tiene seis unidades para realizar las labores de operación y administración: 1) responsables de recursos humanos, materiales y servicios generales; 2) auditoría, contraloría interna, y control patrimonial; 3) comunicación social y difusión; 4) estadística, oficialía de partes y archivo; 5) auxiliares de la administración de justicia; e 6) informática.

El Tribunal de lo Administrativo actúa en pleno o en salas. El pleno está compuesto por los magistrados que presiden una sala. El tribunal tiene su domicilio en la capital del estado. Está formado por la cantidad de magistrados que sean suficientes para el buen despacho de los asuntos de su competencia, de estos magistrados en ningún caso serán menos de seis quienes presidan la sala.

La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, en su artículo 67, detalla el objeto del juicio al determinar que el pleno del Tribunal de lo Administrativo conocerá de los asuntos en que se dé trámite a los recursos de apelación y reclamación y los que se deriven de la aplicación de la Ley de Responsabilidad

Patrimonial del Estado y de los municipios y conocerán de los juicios que se instauren en contra de:<sup>160</sup>

I. Las resoluciones definitivas emanadas de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Estatal, de los municipios y de los organismos descentralizados, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares;

II. Las resoluciones definitivas dictadas por cualquiera de las autoridades fiscales del Estado o municipales, y de sus organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido, o cualquiera otra clase de agravio en materia fiscal;

III. De los juicios que promuevan las autoridades estatales y municipales, para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular;

IV. El procedimiento administrativo de ejecución, cuando el afectado en dicho procedimiento opte por no interponer el recurso ordinario ante las autoridades competentes y cuando afirme:

a) Que el crédito que se le exige, se ha extinguido legalmente;

b) Que el monto del crédito es inferior al exigible;

c) Que es poseedor, a título de propietario de los bienes embargados en el procedimiento económico coactivo seguido a otras personas, o acreedor preferente al fisco; y

d) Que el procedimiento coactivo no se ajustó a la ley. En este último caso, la oposición no podrá hacerse valer, sino contra la resolución que apruebe el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación;

V. La negativa de una autoridad para ordenar la devolución de un ingreso ilegalmente percibido;

VI. Las resoluciones definitivas que constituyan créditos fiscales, por responsabilidades de los servidores públicos del Estado, de los ayuntamientos y sus organismos descentralizados;

VII. Los actos de las autoridades del Estado, cuando por virtud de los convenios de coordinación, los ayuntamientos sufran algún agravio en materia fiscal;

VIII. Las resoluciones dictadas conforme a una ley especial, que le otorgue competencia al Tribunal de lo Administrativo del Estado; y

IX. Los actos de las autoridades estatales y municipales, relativos a la relación administrativa con sus cuerpos de seguridad pública.

---

<sup>160</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, en su artículo 67.

El proceso administrativo se encuentra previsto en la ley de Justicia Administrativa en las siguientes fases: 1) demanda, 2) contestación, 3) suspensión, 4) audiencia, 5) sentencia y sus efectos, 6) recurso, 7) cumplimiento de la sentencia, 8) jurisprudencia y 9) medios alternos de solución de controversias. En específico, nos enfocaremos a los recursos. El recurso de reclamación<sup>161</sup> que se aborda en su artículo 89 para este órgano jurisdiccional tiene por objeto la modificación o revocación de la resolución impugnada, se interpondrá en forma general en contra de las resoluciones que:<sup>162</sup>

- Admitir, desechar o tener por no interpuesta la demanda, contestación, ampliación de demanda, o la contestación (o las pruebas);
- Decretar o negar el sobreseimiento del juicio;
- Admitir o rechazar la intervención del coadyuvante o del tercero;
- Resolver sobre la posibilidad o impedimento de la autoridad para hacer cumplir la sentencia;
- Resolver sobre la procedencia o improcedencia respecto al cumplimiento sustituto, o fijen la indemnización.

Las sentencias definitivas pueden ser impugnadas por las partes que intervienen en el juicio por medio del recurso de apelación, siendo sus efectos legales que serán la: confirmación, modificación o revocación de la resolución impugnada.

Lo anterior es una descripción breve de la forma como opera el organismo de justicia administrativa (OJA) en el estado. A continuación analizaremos la pertinencia del diagnóstico en Jalisco.

En el diagnóstico menciona como primer indicador al que se refiere al total de asuntos que ingresan a los OJA, (aquellas demandas que se presentan por la

---

<sup>161</sup> Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, de los artículos 89 al 95.

<sup>162</sup> Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, en el artículo 89.

parte actora). Tal como se observa en la tabla 13, las cantidades totales de éstas, en números absolutos, muestra un aumento en los años 2006 al 2008.

Para el 2008 se registraron 1,982 solicitudes, de las cuales 1,605 fueron aceptadas. Estos asuntos, sumados a los expedientes que están en trámite que también se recibieron en años anteriores reduciendo los desistimientos, se presenta una cifra total de la carga de trabajo que afrontan el OJA en Jalisco.

**Tabla 13. Resumen del comportamiento de las demandas, 2006-2008**

Estado	Año	Demandas recibidas	Demandas admitidas	Demandas desechadas	Previsiones	Incompetencia	Desistimientos
Jalisco	2006	1,495	1,204	315	430	0	0
	2007	1,622	1,211	342	477	0	0
	2008	1,982	1,605	394	481	0	0

Fuente: Diagnóstico Estatal Jalisco, 2010.

Respecto al indicador de nivel de litigiosidad, como se muestra en la tabla 14, que por 100,000 habitantes se presentan como media aritmética 29.35 solicitudes en Jalisco, reflejándose que en los datos agregados nos evidencian que en el ámbito nacional tiene un nivel de 53.49 solicitudes admitidas por cada 100,000 habitantes. Evidenciándose una diferencia entre la cifra nacional y la estatal de un 24.14, que en términos amplios casi es la mitad de la nacional. Si lo vemos como un porcentaje dicho indicador de litigiosidad en el estado de Jalisco existe menor rezago que a nivel nacional debido a que este tiene un factor de casi un 50 por ciento inferior respecto al estimado nacional.

**Tabla 14. Resumen de demandas nacional vs. Jalisco, 2008**

Entidad	Año	Demandas recibidas	Población (Censo 2005)	PEA (INEGI, 2009)	Demandas/Procesos	Demandas/Procesos EA	Por cada 100,000 habitantes (Censo)	Por cada 100,000 habitantes (PEA)
Jalisco	2008	1,982	6,752,113	3,088,598	0.0002935	0.0006417	29.35	64.17
Agregado*	2008	33,263	62,187,296	27,669,529	0.0005349	0.0012022	53.49	120.22

\*Los datos de la categoría "Agregado" contemplan la información de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas.

Fuente: Diagnóstico Estatal Jalisco, 2010.

De acuerdo con los datos que se reportaron por parte del tribunal, en la mayoría de los expedientes atendidos se clasifican en relación con la materia administrativa, tal como se establece en la tabla 15.

**Tabla 15. Resumen de asuntos atendidos, 2006- 2008**

OJA	Año	Materia	
		Administrativa	Fiscal
Jalisco	2006	1,350	165
	2007	1,503	166
	2008	1,837	186

Fuente: Diagnóstico Estatal Jalisco, 2010.

Destaca que no se reportaron datos desagregados por órganos a quienes concierne la litigiosidad, por cuantía y por nivel de apelación. En la tabla 16 se evidencia el total de recursos de revisión o su equivalencia que se interpusieron.

**Tabla 16. Número de recursos de revisión interpuestos, 2006-2008**

Estado	Año	Recursos de revisión interpuestos
Jalisco	2006	158
	2007	139
	2008	232

Fuente: Diagnóstico Estatal Jalisco, 2010.

El área del OJA encargada de brindar los servicios de atención y asesoría legal gratuita (defensoría) reporta los siguientes datos estadísticos (ver tabla 17). De la cual podemos deducir que es un número poco representativo por el volumen de asuntos que se ingresan.

**Tabla 17. Resumen de defensoría atendida en Jalisco, 2006-2008**

Estado	Año	Demandas presentadas en la oficialía de partes del tribunal	Material fiscal	Materia administrativa	Tránsito	Previsiones	Sentencias notificadas
Jalisco	2006	78	21	31	26	8	45
	2007	83	22	33	28	7	51
	2008	89	24	35	30	5	56

Fuente: Diagnóstico Estatal Jalisco, 2010.

En relación con el número de sentido de las sentencias pronunciadas, los datos estadísticos facilitados evidencian un promedio de 1,605 sentencias de las



demandas admitidas en 2008 (ver tabla 18). Si los comparamos con el total nacional que asciende a 29,797 nos da un porcentaje de 5.38 por ciento del indicador nacional. Pero no podemos aseverar un número cierto de sentencias pronunciadas en el estado de Jalisco, pues no se reporta cifra alguna.

**Tabla 18. Sentido de las sentencias pronunciadas**

	Demandas Admitidas	Demandas Desechadas	Total de Sentencias Pronunciadas
Total Nacional 2008	29797	2977	25480
Jalisco 2008	1605	394	

Fuente: Diagnóstico Estatal Jalisco, 2010.

Respecto al sentido de las sentencias pronunciadas, en la tabla 19 se observa una muy alta tasa de nulidad (754 casos) y una muy baja tasa de validez del acto impugnado (228 casos). Pero como podemos observar aquí si se evidencia el total por año de los diversos sentidos de las sentencias por año, por ejemplo para el año 2008 se tiene un total de 1317 que si lo comparamos con el promedio nacional representa 5.16 por ciento las sentencias en Jalisco.

**Tabla 19. Resumen del sentido de las sentencias pronunciadas en Jalisco, 2006-2008**

Sentido de sentencias pronunciadas

Estado	Año	Nulidad	Validez	Sobreseimientos
Jalisco	2006	613	291	269
	2007	647	255	297
	2008	754	228	335

Fuente: Diagnóstico Estatal Jalisco, 2010.

Con respecto a la distribución del costo aproximado por juicios entre el presupuesto y las demandas recibidas, genera un costo por demanda recibida en promedio de \$18,906 pesos de forma unitaria frente a un costo unitario promedio a nivel nacional de \$21,056 pesos, como se evidencia en la tabla 20.

**Tabla 20. Costo promedio nacional y en Jalisco por demanda recibida**

	Presupuesto	Demandas recibidas	Costo por demanda recibida
Jalisco	\$ 445,615,670.00	2,357	\$ 18,806.10
Promedio nacional			<b>\$ 21,055.87</b>

Fuente: Diagnóstico Estatal Jalisco, 2010, con base en los cuestionarios con datos presupuestales y estadística básica de juicios solicitados a los tribunales y salas de los estados; informes de labores de los años 2008 y 2009; reportes de presupuesto asignado y ejercido por los tribunales en 2008 y 2009.

#### **4.4. La eficiencia de las acciones urbanísticas en la legislación local**

##### *4.4.1. Argumentos doctrinales-jurídicos del recurso de reconsideración*

Según Gordillo y otros especialistas en la materia, consideran al recurso de reconsideración que es aquel que se solicita ante el mismo órgano que dictó un acto, para que tenga los siguientes efectos sobre la sentencia ya pronunciada: que lo revoque, sustituya o modifique por contrario imperio.<sup>163</sup>

<sup>163</sup> Véase M. Canosa, *Los recursos administrativos, op. cit.*, p. 177. Carlos Botassi, *Procedimiento administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata: Platense, 1988, p. 311. Agustín Gordillo y Mabel Daniele (dirs.) *Procedimiento administrativo*, Buenos Aires: Lexis

De lo anterior se desprende que debido a que este recurso es dirigido a la propia autoridad que resolvió el acto impugnado en la resolución, se plantean los siguientes argumentos: a) ratificar su postura, b) operar de forma efectiva ya como medio de impugnación o de defensa para el particular, y por último, c) como una posible laguna reglamentaria.

Para algunos autores, la connotación “reconsiderar” no solo se remite a “reexaminar”, sino que se agrega el adjetivo “atentamente” puesto que nos presenta una paradoja ante el órgano garante de ejercer y operar dicho recurso administrativo.<sup>164</sup>

Es necesario precisar que, por su uso vulgar, el vocablo se aproxima a una definición tendente a la súplica para que el funcionario público “reexamine con generosidad” dicho acto administrativo que se procura poner de nuevo a su consideración; debido a esto, para algunos especialistas resulta ser un recurso de naturaleza denominada “graciable”.<sup>165</sup>

Si atendemos a las consecuencias prácticas, “reconsiderar” se concluye en un “ratificación suficiente”, otra forma de interpretarlo es como una “mejoría en los fundamentos con relación al acto impugnado” o una tercera postura es que se considera como “rectificar los argumentos del recurrente”. Haciendo atención a

---

Nexis, 2006, p. 528. En las diversas normatividades latinoamericanas se tiene reflejado en: por ejemplo en Colombia, artículo 50; Uruguay, artículo 142; Perú, artículo 208; Venezuela, artículo 94, entre otros.

<sup>164</sup> Véase para mayor profundidad la obra de José Cretella júnior, *Tratado de derecho administrativo*, t. VI, San Pablo, Forense, 1969, p. 248.

<sup>165</sup> Véase Isaac Guy. *La procédure administrative non contentieuse*, París, L.G.D.J., 1968, pág. 622. No graciable procedimentalmente, pues es claro que es un recurso formalmente procedente; pero sí graciable en cuanto a sus efectos prácticos respecto a la actitud pedida al funcionario, ante quien se interpone la reconsideración.

esta perspectiva, nada impediría, con cierto rigor académico, llamarlo como el “recurso de ratificación”.

Así lo sustenta Martín Mateo que hace referencia a lo dispuesto en la ley de procedimiento española,<sup>166</sup> cuando afirma que el recurso de reconsideración se debe “poner seriamente en tela de juicio su eficacia [...] ya que en la práctica jurisdiccional presenta dificultad para que tenga efectos a fin de lograr una sentencia”.

Usualmente la administración pública, al dictar un acto de apelación, tiene ya todos los elementos de juicio de origen. Si adopta una resolución, es lógico que la conserve, a no ser que extraordinariamente se le aporten elementos nuevos,<sup>167</sup> “a la vista de estos nuevos elementos remedie rectificar lo decidido”.<sup>168</sup> Por lo tanto, este autor no coincide con aquellos académicos que opinan en relación al recurso que es un acto de “conciliación”, o de concordancia.

En primer lugar, si la intención es la búsqueda de la revocación del acto, no tiene mucho sentido solicitárselo a la autoridad que lo emitió, salvo que se especule que ha podido ella, no advertir un elemental error de apreciación; segundo, si lo que se solicita es la substitución del acto, una diferente calificación legal de la conducta, entre otros supuestos, solo así podría tener la

---

<sup>166</sup> Promulgada en 1992 y con reformas en 1999 hasta la más reciente el 12 de febrero de 2015. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, también denominada “de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

<sup>167</sup> Tal como se expresa en el artículo 208 de la normatividad peruana, ver Allan R. Brewer-Carias, *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*. Bogotá: Legis, 2003, pág. 307.

<sup>168</sup> Ramón Martín Mateo. *Manual de derecho administrativo*. Madrid, IEAL, 1985, 9ª ed., p. 412 y ss. En la 20ª ed., Madrid: Trivium, 1999, pp. 417-18, relata su supresión en 1992 y restablecimiento en 1999, pero ya omite el comentario citado. Conf. Canosa, *op. cit.*

justificación de recurrir en primer término ante la propia autoridad que lo pronunció.<sup>169</sup>

En el caso mediterráneo, en específico el italiano, en oposición del recurso jerárquico que se considera de interés general, en el caso específico del recurso de reconsideración, se razona como una figura jurídica de carácter inusual.<sup>170</sup> Pero en resumen, es semejante al concepto ya mencionado donde se le considera con las siguientes sinonimias: 1) recurso de oposición, 2) reposición, 3) revocación, 4) revocatoria y 5) de advertencia. Todos hacen alusión al mismo concepto que es someter de nueva cuenta ante la misma autoridad que emitió el acto para que lo revoque y emita un nuevo pronunciamiento.

El recurso de reconsideración que aquí se reflexionó no tiene similitud con el procedimiento impositivo denominado “recurso de reconsideración ante el superior”, si nos referimos a este último, que es un recurso jerárquico interno, no estamos frente a una reconsideración (poner a revisar de nuevo a la autoridad que lo pronunció), la cual supone analogía entre la jurisdicción del autor del acto y la jurisdicción que resuelve el recurso.

#### *4.4.2. Estudio del uso del recurso de reconsideración en diversos ordenamientos generales*

Como podemos analizar, el recurso de reconsideración en la jurisprudencia federal se precisa lo siguiente:

---

<sup>169</sup> Pietro Virga. *Diritto amministrativo*, vol. 2, Atti e ricorsi, Milán, Giuffrè, 1999, p. 188.

<sup>170</sup> *Ibid.*, pág. 189.

RECONSIDERACIÓN ADMINISTRATIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 36, TERCERO Y CUARTO PÁRRAFOS, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 1996. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE LE RECAE PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO, INDEPENDIEMENTE DEL RESULTADO EN CUANTO AL FONDO

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el ejercicio de las facultades conferidas a las autoridades hacendarias para revisar y, en su caso, modificar o revocar por una única vez las resoluciones administrativas que emitan sus inferiores jerárquicos que sean desfavorables a los intereses de los particulares, que se prevé en el artículo 36, tercero y cuarto párrafos, del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1º de enero de 1996, no constituye un recurso ni una instancia jurisdiccional a través del cual puedan combatirse tales determinaciones, en la medida en que la reconsideración administrativa se instituyó como un mecanismo excepcional de autocontrol de la legalidad de los actos administrativos en materia fiscal, que tiene como **fin otorgar un trato justo a los contribuyentes que notoriamente les asista la razón y que hubieran perdido toda posibilidad de controvertirlos, siempre que el crédito no haya prescrito**, lo que justifica el que estas resoluciones no puedan ser controvertidas a través de algún medio ordinario de defensa. Ahora bien, la resolución que recaiga a dicha reconsideración está sujeta a los requisitos de fundamentación, motivación, congruencia y exhaustividad exigidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que su incumplimiento puede combatirse en amparo indirecto en términos de la fracción II del artículo 114 de la Ley de la materia, si se estima que aquélla es violatoria de garantías.<sup>171</sup>

Como se establece en el desarrollo en esta tesis, el recurso es una medida con la finalidad de poder ofrecer una condición de igualdad a los contribuyentes que de una forma evidente tienen supuestamente la razón y que sucedieran que perdieron las posibilidades de impugnar, siempre y cuando el crédito fiscal no haya caducado, por lo tanto, no lo establece como un recurso ordinario más al cual recurrir.

También consideramos otro criterio jurisprudencial de la SCJN que hace referencia al artículo 60, que considera al recurso de reconsideración contenida en la Ley Federal de Transparencia:

LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SUS ÓRGANOS GARANTES Y SUS MECANISMOS DE DEFENSA

---

<sup>171</sup> Registro 1002729. 663, segunda sala, novena época, apéndice 1917, septiembre de 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común primera parte - SCJN quinta sección - procedencia del amparo indirecto, pág. 739.

Por lo que respecta al recurso Reconsideración es de desprenderse que esta únicamente señalado en el artículo 60 de la LFTAIPG, en donde únicamente se hace referencia a que, transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo, que reconsidere la resolución<sup>19</sup>, de donde se deja apreciar la carencia de regulación con la que cuenta el IFAI respecto a dicho presupuesto, pues toda vez que este medio de defensa es existente y más aún utilizado, debe extenderse su inserción en dicha legislación pues en virtud de su deficiente regulación llega a producir lagunas en el campo del derecho, y si es baja la regulación en materia federal, se debe dejar asentado que en la Legislación Local en el Estado de Querétaro respecto al Acceso a la Información Pública es totalmente inexistente la regulación jurídica por cuanto ve al multicitado medio de defensa.

Se puede percibir de forma amplia que el recurso de reconsideración recurre ante la misma autoridad como un medio excepcional y que, en su caso, cuando no existe alguna normatividad regular, se plantea esta reexaminación ante la misma autoridad para que emita un nuevo fallo sobre el mismo asunto.

Así, el recurso de reconsideración es una excepción cuando hay una laguna jurídica, pero no es un recurso ordinario cuando ya existe un recurso liso y llano, como es el de revisión, en el cual el superior jerárquico sí entra al estudio del asunto y emite una sentencia que ratifica, revoca o anula el fallo en controversia.

#### **4.5. El recurso de reconsideración del recurso de revisión en materia urbanística del municipio de Guadalajara**

##### *4.5.1. Análisis del recurso de revisión en la legislación estatal*

El Código Urbano que tiene vigencia en el Estado de Jalisco, en su título denominado “De las medidas de seguridad, infracciones y sanciones”, de los artículos 279 y del 361 al 364, estipula que se sujetará a lo establecido en la

Ley del Procedimiento Administrativo del Estado, en los artículos 396 al 400: donde se menciona en forma clara en el artículo 396 que en contra de las resoluciones dictadas donde se apliquen las disposiciones de este ordenamiento, como de los sujetos ya sean responsables o afectados podrán hacer uso de los recursos previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo del estado de Jalisco.

Asimismo, el artículo 397 establece que el recurso de revisión procede:

- I. Contra los actos de autoridades que impongan las sanciones a que este Código se refiere y que el interesado estime indebidamente fundadas y motivadas.
- II. Contra los actos de autoridades que determinen y ejecuten las medidas de seguridad previstas en este Código y que el afectado estime improcedentes o inadecuadas.
- III. Contra los actos de autoridades administrativas que los interesados estimen violatorias de este Código, decretos, programas y planes de desarrollo urbano.
- IV. En los demás supuestos previstos en la Ley del Procedimiento Administrativo.

Para la regulación del recurso de inconformidad mismo que se establece en el artículo 398 del mencionado Código, se atenderá con las condiciones y supuestos que se establecen para que pueda proceder a las multas impuestas por las autoridades administrativas y que tiene el objeto de confirmación o modificación del monto de dicha multa.

Se contempla la negativa ficta en el artículo 399, que se someterá en apego a los supuestos establecidos en el Código Urbano; mismos que podrán ser refutados de conformidad a lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo.



En relación a la competencia, esta se establece en el artículo 400, donde se determina ante que autoridad se puede recurrir para hacer prevalecer estos recursos administrativos, es decir que es Tribunal de lo administrativo es la instancia adecuada para poder resolver las controversias que se presenten y particularmente con respecto:

[...]a la aplicación de los planes y programas de desarrollo urbano, la zonificación, convenios y demás disposiciones derivadas del presente ordenamiento, conforme a la competencia definida para el Tribunal en su Ley Orgánica y las reglas establecidas en su Ley Procesal.

En la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios<sup>172</sup> hace mención de los recursos de revisión e inconformidad en su título cuarto “De la defensa de los administrados”, capítulo primero, artículos del 133 al 141, y en su capítulo segundo, artículos del 142 al 147.

En consecuencia, solo podrán interponerse dos recursos: el de revisión y el de inconformidad. Pero el ordenamiento mencionado no hace referencia a la posibilidad de optar por un recurso de reconsideración. Si atendemos a la doctrina, solo podría aplicarse si no existiera un ordenamiento claro y preciso de los recursos, pero en este caso, no cumple esta condición, puesto que el propio ordenamiento normativo urbano establece que se limitará a lo establecido a la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado y a su contenido.

En ningún momento se hace referencia a un recurso de reconsideración o la existencia de un recurso de reconsideración del recurso de revisión; solamente se mencionan dos: el de revisión y el de inconformidad en forma textual legal.

---

<sup>172</sup> En el Decreto 18214, publicado en el periódico oficial *El Estado de Jalisco*, del 15 de julio de 2000.

Por ello, al no existir otro tipo de recurso en dicho ordenamiento, es un recurso irregular y que está fuera de lo establecido dentro de las atribuciones que se le delegaron.

#### *4.5.2. Análisis del recurso de reconsideración en la reglamentación municipal*

Es necesario resaltar que el municipio de Guadalajara es el único en el estado de Jalisco que cuenta con una reglamentación del acto administrativo, la cual se denomina “Reglamento del Acto y Procedimiento Administrativo del Municipio de Guadalajara”, aprobado por el ayuntamiento, el 23 de octubre de 2003. En su artículo 1 (su objeto y ámbito de aplicación) define que:

1. El presente reglamento es de orden e interés público y tiene por objeto establecer las bases de los actos administrativos emanados del Municipio de Guadalajara, de sus dependencias, así como de sus organismos públicos descentralizados, estableciendo para ello los principios y normas que deben observarse en los procedimientos no jurisdiccionales.
2. Las disposiciones de este ordenamiento no son aplicables en las materias financiera, laboral, electoral, de educación, de salud, de seguridad pública y de responsabilidades para los servidores públicos.
3. El presente reglamento se encuentra ajustado a las bases del procedimiento establecidas en la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios, de conformidad a lo dispuesto por la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reglamentación municipal hace referencia, en el punto tercero, a la mencionada Ley del Procedimiento Administrativo estatal, y por consecuencia a los recursos que considera admisibles para su impugnación. Además, en el referido reglamento nunca hace algún pronunciamiento a la admisión de un recurso de reconsideración en los recursos ahí reconocidos (revisión y de inconformidad).

De lo anterior se desprende, en su artículo 60°, denominado En defensa de los administrados, que:

1. Los administrados que vean afectados sus intereses o derechos subjetivos por los actos y resoluciones administrativas emitidas por los órganos y dependencias del Municipio de Guadalajara, tienen a su disposición los recursos de revisión y de inconformidad.
2. Los recursos de revisión y de inconformidad se tramitarán siguiendo los lineamientos establecidos en los capítulos primero y segundo, título cuarto, sección segunda de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco y sus Municipios.
3. Únicamente para efectos de respuesta a medios de impugnación interpuestos contra actos administrativos, se entenderá al Síndico como superior jerárquico de los titulares de las dependencias municipales y al Pleno del Ayuntamiento como superior jerárquico de cualquiera de los ediles que integran dicho órgano de gobierno. (Reforma aprobada en sesión ordinaria del Ayuntamiento celebrada el día 21 de agosto del 2006 y publicada el 22 de septiembre del 2006 en el Suplemento de la Gaceta Municipal).

En relación con la regulación de los recursos en materia de desarrollo urbano, se publicó en la *Gaceta Municipal de Guadalajara*,<sup>173</sup> diversas reformas a diferentes reglamentos municipales que se realizó en la sesión del día 12 de agosto del 2010, que dice textual:

Primero. Se reforma el artículo 29 bis del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara, para quedar como sigue:

Artículo 29 bis.

[...]

El Comité a que se refiere el párrafo anterior, es un órgano colegiado, auxiliar del Presidente Municipal, competente para sustanciar y resolver los recursos de revisión que se formulen en contra de los dictámenes de uso del suelo derivados de la aplicación de las disposiciones del Código Urbano para el Estado de Jalisco, del Reglamento de Zonificación Urbana del Municipio de Guadalajara y del Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el Municipio de Guadalajara, por parte de la autoridad municipal.

---

<sup>173</sup> En la sección Suplemento, tomo IV, ejemplar 12, año 93, del 23 de agosto de 2010. Dichas modificaciones fueron a los siguientes: “REFORMAS AL REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE GUADALAJARA, AL REGLAMENTO DE ZONIFICACIÓN URBANA DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA Y AL REGLAMENTO DE GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO PARA EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA”.

El Comité Dictaminador de los Recursos de Revisión en Materia de Desarrollo Urbano en dichas reforma añade las funciones del Secretario Técnico quien es elegido por el Presidente Municipal, siendo sus atribuciones:

De la I. a la VII. [...]

[...]

El Secretario Técnico es designado por el Presidente Municipal, y para el desempeño de sus funciones cuenta con las siguientes atribuciones:

a) y b) [...]

c) Notificar los acuerdos de trámite, así como las resoluciones emitidas en los recursos de revisión de su conocimiento;

d) Delegar las facultades que le corresponden inherentes a la realización de cualquier tipo de diligencias de desahogo de pruebas y notificación de documentos relativos a los recursos de revisión en materia de desarrollo urbano; y

e) Las demás que expresamente le designe este ordenamiento o, en su caso, el Presidente Municipal o su representante.

Se deroga.

[...]

En estas reformas también se modificaron los párrafos 1 y 2 y se adicionó un párrafo 3 al artículo 261, como la adición de un artículo 261 bis al Reglamento de Zonificación Urbana del Municipio de Guadalajara.

En referencia al artículo 261 hace alusión al recurso de revisión donde establece que para su desahogo seguirá lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo y en su caso la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles y siguiendo lo establecido en el derecho común del Estado de Jalisco. Así mismo, que dicho recurso que será desahogado y resuelto por el Comité Dictaminador de los Recursos de

Revisión en Materia de Desarrollo humano con lo dispuesto por el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara.

Los principios rectores que guiaran el trámite y la resolución del Recurso de Revisión en Materia de Desarrollo Urbano, tendrán que ser concordantes con lo establecido en el artículo 4 de la Ley del Procedimiento Administrativo Estatal, sin menoscabo de la validez que pudieran tener otros principios generales del derecho. Los principios principales que deberán de apegarse dichos recursos son: a) de gratuidad, b) legalidad, c) igualdad, d) de debido procedimiento, e) de impulso de oficio, f) de razonabilidad, g) de informalismo, h) de presunción de veracidad, i) de buena fe, j) de celeridad, k) de eficacia, l) de verdad material, m) de participación, n) de simplicidad, o) de uniformidad, p) de predictibilidad y q) de privilegio de controles posteriores.

En el artículo “261 bis” hace una clara alusión a las diversas resoluciones que emita dicho Comité donde se confirme el acto o se anule en cuyo caso se ordenara se pronuncie un nuevo acto con la intención de marcar de forma clara el sentido en que este nuevo acto debe de ser redactado.

Plantea el propio artículo anteriormente citado, que como excepción que en los casos en que el recurso de revisión se interponga en contra de un dictamen por el que se hubiera declarado la incompatibilidad del uso de suelo para el giro que se solicitó, debido a que no se pudo encuadrar dentro del catálogo de giros del plan de desarrollo urbano de centro de población y/o del plan parcial de desarrollo urbano, será atribución del Comité Dictaminador de los Recursos de Revisión quien realizará una

anulación del acto reclamado, y poder dictaminar que se emita uno nuevo, donde este claramente definido la permisibilidad del uso petitionado (siempre y cuando exista una “compatibilidad por afinidad”).

En este sentido define que se entiende por “compatibilidad por afinidad” cuando se presenten los siguientes supuestos a) existe identidad o b) similitud del giro, tal como lo señala de forma textual:

- a) Exista identidad del giro solicitado con los que se derivan de la clasificación de los usos y destinos de acuerdo al género que corresponda, en los términos del artículo 34 del presente reglamento.
- b) Exista similitud del impacto al contexto urbano generado por el uso solicitado, con aquél contemplado por el plan parcial aplicable, según lo dispuesto por el artículo 36 del presente reglamento.

Menciona también los casos excepcionales donde también se puede equiparar que concurre “compatibilidad por afinidad” cuando el uso solicitado sea complementario de los formalmente tipificados en dicho ordenamiento o que estén señalados en el plan parcial de desarrollo urbano, con las condiciones siguientes: a) no excederse el impacto al contexto urbano de aquellos giros complementados y b) se demuestre que no causa impactos perjudiciales al entorno.

Se derogó el artículo 149-Ñ y se Tercero. Se deroga el artículo 149-Ñ y se cambiaron los párrafos primero y segundo del artículo 162 del Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano de este municipio.

En el Artículo 162 del mencionado reglamento citado en el párrafo anterior, establece que los recursos de revisión y de inconformidad tendrán apego a lo

señalado en el título cuarto, sección segunda de la Ley del Procedimiento Administrativo Estatal.

En este mismo artículo establece que el recurso de revisión será solicitado y determinado por el Comité Dictaminador de los Recursos de Revisión en materia de Desarrollo Urbano, con relación a lo establecido en el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara y la Ley del Procedimiento Administrativo Estatal y en su caso la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles Estatal.

Es importante resaltar lo que el artículo 261 menciona que en relación al Comité Dictaminador de los recursos de revisión en el ámbito de Desarrollo Urbano se compone por:

- I. El Presidente Municipal, quien la presidirá.
- II. Un integrante de la Comisión Edilicia de Planeación del Desarrollo Urbano Sustentable del Ayuntamiento.
- III. El Síndico Municipal.
- IV. El Secretario de Planeación Municipal.
- V. El Secretario de Obras Públicas.
- VI. El Secretario de Promoción Económica.
- VII. El Secretario Técnico.

Todos los integrantes del Comité, con excepción del Secretario Técnico pueden designar un representante el cual cuenta con todas las atribuciones que para los fines del Comité le son propias a su representado. El representante designado por el Presidente Municipal, fungirá como titular del Comité para verificar el cumplimiento de las funciones que a éste se le encomiendan.

Los cargos de los miembros de este Comité son honoríficos por lo que no se recibe remuneración económica alguna por su ejercicio, con excepción del Secretario Técnico y, tratándose de los servidores públicos que la integran, sus funciones son inherentes al cargo que desempeñan.<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> Dicha adición fue aprobada en sesión ordinaria del Ayuntamiento de Guadalajara, celebrada el 20 de mayo de 2010 y publicada el 21 de mayo de 2010, en el *Suplemento de la Gaceta Municipal*.

El Secretario Técnico es designado por el Presidente Municipal, y para el desempeño de sus funciones cuenta con las siguientes atribuciones.<sup>175</sup>

- a) Realizar el registro de los recursos de revisión en materia de desarrollo urbano y el estado procesal en que se encuentran.<sup>176</sup>
- b) Llevar a cabo el desahogo del procedimiento correspondiente para la resolución de cada recurso.
- c) Notificar los acuerdos de trámite, así como las resoluciones emitidas en los recursos de revisión de su conocimiento.<sup>177</sup>
- d) Delegar las facultades que le corresponden inherentes a la realización de cualquier tipo de diligencias de desahogo de pruebas y notificación de documentos relativos a los recursos de revisión en materia de desarrollo urbano.<sup>178</sup>
- e) Las demás que expresamente le designe este ordenamiento o, en su caso, el Presidente Municipal o su representante.<sup>179</sup>

Se deroga.<sup>180</sup>

Las resoluciones para su validez deben de ser firmadas por la mayoría de los integrantes del Comité.<sup>181</sup>

Con las citas anteriores identificamos que la autoridad municipal está incumpliendo la legislación estatal al seguir admitiendo el recurso de reconsideración del recurso de revisión. Como observamos, refieren el recurso de revisión y no otro tipo de recurso, ya que dichas modificaciones fueron realizadas después de 2009.

Si una de las finalidades de la reforma estatal en materia urbanística fue homologar y volver más eficiente el acceso de los recursos administrativos para

---

<sup>175</sup> Esta reforma fue dictaminada en sesión ordinaria del Ayuntamiento de Guadalajara, realizada el 24 de junio de 2010 y publicada el 24 de junio de 2010 en *Suplemento de la Gaceta Municipal*.

<sup>176</sup> *Idem*.

<sup>177</sup> Esta reforma tuvo su aprobación en la sesión ordinaria del Ayuntamiento de Guadalajara, que se realizó el 12 de agosto de 2010 y publicada el 23 de agosto de 2010 en *Suplemento de la Gaceta Municipal*.

<sup>178</sup> *Idem*.

<sup>179</sup> *Idem*.

<sup>180</sup> *Idem*.

<sup>181</sup> Esta adición tuvo su aprobación en la sesión ordinaria del Ayuntamiento de Guadalajara, realizada el 20 de mayo de 2010 y publicada el 21 de mayo de 2010 en *Suplemento de la Gaceta Municipal*.



el administrado, vemos que no se ha cumplido ya que los operadores de la administración pública municipal siguen violentando este ordenamiento, debido a que no existe un órgano regulador que controle, vigile y sancione este tipo de comportamientos.

Hoy las actividades relacionadas con el urbanismo (en especial el ordenamiento territorial y el medio ambiente) siguen siendo espacio fértil para actos de corrupción e impunidad por parte de los operadores de la administración pública.

#### **4.6. Aproximación a la pertinencia del desarrollo al “arbitraje urbanístico” en México**

La tendencia jurídica y social de “desjudicializar” los actos jurídicos para tener una mayor dinamización en la solución de los diversos conflictos que se presentan cotidianamente en la sociedad, está creando una cultura de cambio en la percepción de recurrir ante una instancia judicial a modificarla por una forma más rápida de solución del conflicto, para evitar el desgaste social e institucional, fin último de los medios alternos de solución de conflictos.

Señalaremos a continuación la diferencia entre la mediación y el arbitraje, que presentan importantes contrastes. El árbitro<sup>182</sup> soluciona el pleito mediante una decisión; el mediador<sup>183</sup> se restringe a aproximar las posiciones de las

---

<sup>182</sup> Para Carnelutti, el arbitraje es un mecanismo de heterocomposición de los intereses en conflicto entre las partes, porque el árbitro (un tercero), decide la solución.

<sup>183</sup> En la mediación admite que sean las partes quienes orientan el fin a la controversia de un modo voluntario, por medio de un acuerdo, previo un evento de aproximación de un tercero denominado mediador.

soluciones con la intención de favorecer el acuerdo de los directamente involucrados en el conflicto.

Estos métodos de resolución de conflictos jurídicos tienen una amplia tradición en su uso en los países anglosajones (Inglaterra, Estados Unidos, Canadá), como los ADR (*Alternative Dispute Resolution*, por sus siglas en inglés) o los med-arb (*Mediated-Arbitration*). Estos mecanismos han tenido una espléndida recepción en países europeos, Alemania, Holanda y Francia. En México tenemos diversos tratadistas que han sido precursores en su estudio, difusión y divulgación, como Francisco Javier Gorjón Gómez.

Recientemente (abril de 2013) en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, se constituyó la Asociación Internacional de Doctores de Métodos Alternos, en la Universidad Autónoma de Nuevo León. Esta es una evidencia de que se reconoce que la contribución de la sociedad civil en la evolución para la impartición de justicia es cada día más recurrente, sobre todo en la ciudadanización de la justicia.

Otros estudiosos nacionales y de diversos países que analizan este tema son: Rafael Aguilera Portales, Elena Álvarez Gladys y Highton, Jorge Fernández Ruiz, Germán Cisneros Farías, Francisco Diez, Roger Fisher, Julio Gottheil, Ignacio Granado Hijelmo, Mirta López González y Claudio Cholakian; Jesús Manuel Ramírez Garibay, María Constanza Contreras Jagua, Héctor Herrera Heredia, José Benito Pérez Saucedo, María Alba Aeillo de Almedia.

Nos encontramos ante un nuevo paradigma, el neoconstitucionalismo, del que deriva una modalidad, la resolución de diferencias entre autoridades y

particulares. En la mayoría de los acontecimientos de la administración pública y del derecho administrativo se utilizan los modelos tradiciones de medios de impugnación.<sup>184</sup>

Bosquejamos el concepto de arbitraje en materia urbanística, con sus posibles vetas de aplicación y funcionamiento, para lograr un aligeramiento en la carga de trabajo en los organismos de justicia administrativa, y la dinamización de la economía en el sector de la construcción, ante el reto del equilibrio del medio ambiente y el cambio climático.<sup>185</sup>

#### *4.6.1. Los problemas del arbitraje en el derecho administrativo*

En la república mexicana la legislación observa diversas alternativas de solución de conflictos solo en algunos ámbitos o casos, mas no en toda la normatividad.

En el ámbito del derecho laboral, se privilegia la conciliación o arbitraje, mecanismo que se instrumenta por medio de la Junta de Conciliación, quien se asume como la autoridad o el tercero en discordia, con la finalidad de que el patrón y el empleado afectado concilien sus intereses. Casi siempre hay un conflicto de intereses, por lo cual la resolución del conflicto no es compleja, solo

---

<sup>184</sup> Ya no por su impacto y efectos, sino por una condición pura de usarse este medio establecido en la ley para dirimir una diferencia entre las partes a través del mecanismo “legal” definido en la propia ley.

<sup>185</sup> En el plano nacional ya se cuenta con una normatividad respecto al cambio climático emitida por el Congreso Federal. En el ámbito internacional se tiene la Resolución GC22/3 en ciudades y cambio climático, adoptada el 1 de abril de 2009, por el Consejo de Gobierno de UN-HABITAT, como la iniciativa de la ciudad de Bonn, ICLEI – Gobiernos Locales por la Sustentabilidad y el Consejo Mundial de Alcaldes sobre Cambio Climático; el Programa de Trabajo de Nairobi en torno a la Convención Marco de Cambio Climático de las Naciones Unidas; la campaña “Haciendo Ciudades Resilientes”, de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres en 2010-2011 de las Naciones Unidas; la Declaración de Bonn de 2010. Para mayor información consultar la página web: [www.iclei.org](http://www.iclei.org).

en la medida en que la parte conciliadora maneja los tiempos y plazos para que se llegue a un buen acuerdo.

En el ámbito comercial o civil no existe la negociación, solo la conciliación de intereses ante el juez. Constantemente las partes se ven precisadas a hacerlo, puesto que las zonas de negociación están limitadas y supervisadas por el juez.

En materia penal no existe ningún tipo de acuerdo. No obstante, en relación con el tema del narcotráfico, en algunos espacios del Poder Judicial de la Federación y de la Procuraduría General de la República, se han instrumentado medidas al borde de la ley misma que se han excedido en su uso, como en la figura del “testigo protegido”.

Otro de los mecanismos más comunes en México es la utilización del amparo para la resolución de conflictos, donde se pronuncia la tesis (ya sea aislado o por reiteración), constituyéndose en criterios jurisprudenciales pronunciados por la SCJN, al evidenciar un conflicto. Se recurre a la argumentación jurídica de manera sumaria al tomar cinco casos que se hayan resuelto de manera similar sobre la misma situación en pugna.

Este procedimiento ha sido utilizado por el régimen político para dar salida a temas de interés nacional (los fraudes, las crisis económicas, las expropiaciones y el caso del FOBAPROA). En situaciones de ámbito mercantil se han utilizado las movilizaciones, los grupos de presión y la desobediencia civil (caso del Barzón). Otro ámbito de abuso es el electoral (concertación).

En este punto mencionaremos los criterios de Ignacio Granado Hijelmo (Universidad de la Rioja, España) respecto al arbitraje administrativo español: “[...] aquel en que la administración, actuando como tal, en tutela de un interés público y revestida con facultades de *imperium*, es una de las partes en conflicto que se somete al arbitraje ajeno para dirimirlo”.<sup>186</sup>

En relación con la administración comenta que:

[...] Distinto es el caso de la administración cuando no actúa como tal sino sometida al derecho privado y desprovista de facultades de *imperium*, porque entonces se comporta como un particular y puede someter sus conflictos al arbitraje (privado) regulado por la Ley con carácter general como cualquier otro operador jurídico, sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de la doctrina de los actos administrativos separables del fondo privado del asunto. Este tipo de arbitraje privado “con” la administración actuando como una de las partes (privadas) comprometidas ha sido admitido por la jurisprudencia y está previsto en varias normas sectoriales sobre todo de carácter contractual.<sup>187</sup>

Y respecto a la actividad arbitral de la administración: “[...] aparece siempre que actúa como árbitro en un conflicto ajeno. Aquí pueden darse dos variantes según el conflicto a dirimir sea entre particulares (como sucede con las múltiples juntas arbitrales conocidas en el derecho español: las de seguros, consumo, energía, transportes); o entre entidades administrativas (conflictos inter-administrativos)”.<sup>188</sup>

En este último supuesto el mismo autor expone que:

---

<sup>186</sup> Ignacio Granado Hijelmo. “El arbitraje en derecho administrativo: algunas reflexiones sobre su fundamentación”, *Revista Jurídica de Navarra*, Universidad de Navarra, España, 1998. Consultada en mayo de 2014 en: [file:///C:/Users/PC4/Downloads/RJ\\_39\\_I\\_2.pdf](file:///C:/Users/PC4/Downloads/RJ_39_I_2.pdf).

<sup>187</sup> STS, 1ª, de 6 de marzo de 1987 (artículo 1419) referente a una sociedad mercantil estatal (Hispano-Alemana de Construcciones) que había sido expropiada al grupo Rumasa. Juan Manuel Trayler, “El arbitraje en derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 143, 1997, pág. 89. Cita también un caso de una empresa pública catalana sometida a un arbitraje privado ante el Tribunal Arbitral de Barcelona. Citado en Ignacio Granado Hijelmo, *op. cit.*, pág. 48.

<sup>188</sup> Cfr. Sosa Wagner, *Jurisdicciones administrativas especiales*, Sevilla, 1977. Juan Manuel Trayler, *op. cit.*, pág. 84.

[...] es preciso que se trate de entidades distintas a la arbitral y que no estén sometidas por razones de jerarquía o tutela administrativa. Esto permite distinguir estas intervenciones arbitrales de la resolución de conflictos inter-administrativos por el superior jerárquico o el ente de supremacía. Tampoco se incluyen aquí los conflictos que son resueltos por un órgano arbitral no administrativo, como sucede con los conflictos de competencia entre administración y órganos judiciales que competen al Tribunal de Conflictos<sup>189</sup> o con los conflictos constitucionales que competen al Tribunal Constitucional.<sup>190</sup>

Y respecto a los medios alternativos en España, el autor señala que:

[...] No debe confundirse tampoco el arbitraje administrativo con los medios alternativos a la resolución de recursos administrativos que se menciona en el artículo 107.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, aunque uno de esos medios sea precisamente el arbitraje, y ello, fundamentalmente por dos razones:

- I. De una parte, porque, en el arbitraje del artículo 107.2 LPAC, entiendo que no se tratará tanto de ejercitar una potestad arbitral de la que las leyes previstas en el precepto invistan a la administración, sino de ejercitar una potestad de revisión de actos administrativos en vía de recurso por unos cauces alternativos al mismo en la forma en que los habiliten las leyes que el precepto prevé.
- II. De otra parte, porque, si bien, el arbitraje del artículo 107.2 LPAC puede ser configurado por las leyes que lo instauren como obligatorio y sustitutivo de la jurisdicción contencioso-administrativa y, en ese sentido, sería bastante parecido al arbitraje privado, sin embargo estimo que hay que entender que las leyes que instaurasen ambos caracteres (obligatoriedad y sustituibilidad) sólo serían conformes a la Constitución si configuran dichos caracteres como iniciales o provisionales, no como definitivos.

El autor analiza que la institución arbitral, al ser sustitutiva de la vía judicial:

“[...] será, desde luego, un medio alternativo a la resolución de recursos administrativos, pero no un arbitraje en sentido estricto para la revisión de los aspectos formales del laudo, que es lo que se prevé en la Ley de Arbitraje (privado) y ha admitido el Tribunal Constitucional en los arbitrajes privados para salvar las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva”.

Finalmente, define que el arbitraje:

[...] no debe confundirse tampoco con la multitud de órganos administrativos con funciones cuasi-jurisdiccionales que existen en nuestro derecho público y que se caracterizan porque resuelven asuntos en que está interesada la propia

---

<sup>189</sup> Cita Ley 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales.

<sup>190</sup> Cita en el artículo 59 la Ley Orgánica 2/1979, del 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

administración en el ejercicio de sus potestades de *imperium*, pero la decisión no se adopta por un órgano arbitral ajeno a la administración, sino por órganos propiamente administrativos.

Este arbitraje en sentido estricto (denominado arbitraje “*tout court*”) es esencialmente el que era distinguido con enorme inconveniencia por la concepción del *régime administratif* emanado de la época de la Revolución francesa y difundido a toda Europa continental y los países que influenció la corriente normativa-administrativa de la era napoleónica.

Unas de sus consideraciones de Granado es que los actos administrativos son precisamente actos del poder, particularmente del Ejecutivo, sin duda sujetos a las leyes, a la normativa que se apega al principio de legalidad, y de ser actos revisables, ya sea por él mismo o por el Poder Judicial. A imitación del sistema anglosajón de *judicial review*, han optado por una jurisdicción contencioso-administrativa revisora pero imputada a los órganos judiciales.

En este sentido, la idea respecto a que los actos administrativos contienen una dimensión de interés público,<sup>191</sup> se entiende el inconveniente de la tradición continental al contemplar la imposibilidad de someter los conflictos administrativos a una instancia arbitral ajena, como la que representa el arbitraje privado.

De estas consideraciones, la admisión del arbitraje en el derecho administrativo se muestra restrictiva, y solo se determina favorable, si se cumplen las siguientes condiciones:

---

<sup>191</sup> Ya sea por razón del sujeto que los emana investido de facultades de *imperium*, por criterio del objeto público al que se refieren o por el propósito de la finalidad última que se persigue.

- Que lo autorice expresamente una ley.
- Que se refiera solo a determinados sectores especiales relativos a materias o aspectos susceptibles de transacción.
- Que se atribuya a órganos institucionales de caracteres colegiados, independientes, profesionales y especializados, que sean absolutamente objetivos e imparciales.
- Que se sujeten a un procedimiento claro, sencillo, económico y eficaz.
- Que tengan una naturaleza pre-contenciosa en el sentido de que no impidan una posterior revisión judicial del laudo.
- Que se trate de un arbitraje facultativo y no obligatorio para los ciudadanos.

Reafirmamos lo anterior con las palabras de Granado, cuando menciona que:

[...] Con base en estas ideas, están surgiendo propuestas, algunas de ellas alentadas desde el derecho comunitario europeo o el derecho comparado, para instaurar el arbitraje en sectores como el medio ambiente, el urbanismo, los transportes y comunicaciones y en todos aquellos supuestos en que se diluciden cuestiones discrecionales, de hecho, de tasación o de fijación de una indemnización de derecho público, como sucede en la expropiación forzosa o la responsabilidad administrativa.<sup>192</sup>

Estas aportaciones respecto al arbitraje administrativo y su problemática aplican en el ámbito europeo, pero en nuestro país y en Latinoamérica no tenemos una discusión amplia respecto al tema, sus alcances, limitaciones y delimitaciones para aprovechar las experiencias de otras latitudes.

Es menester seguir investigando este aspecto en el sistema jurídico mexicano, con el objetivo de obtener los mejores resultados positivos de las prácticas

---

<sup>192</sup> Ignacio Granado Hijelmo, *op. cit.*, pág. 54.



administrativas de otras naciones, para incluir aquellas que han sido exitosas en nuestro ordenamiento administrativo vigente.

#### *4.6.2. Los medios alternos de solución de conflictos en el ámbito urbanístico y medio ambiental en México*

A manera de breve introducción a los medios alternos de solución de conflictos (MASC), incluidos en la reforma constitucional penal de 2008, mencionamos la postura de Gorjón Gómez: “[...] La identificación de los intangibles es de trascendental importancia en el tema de la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje, todos ellos englobados en el concepto de MASC. [...] Son un pilar de la reforma procesal constitucional penal, sin embargo, las modificaciones al artículo 17 *no solo limita en la vía penal, sino que apertura su uso en todas las áreas del conocimiento*”.<sup>193</sup>

Este autor señala la posibilidad de incursionar en todas las áreas del conocimiento y, en específico, en el derecho administrativo y en la materia urbanística.

Para evidenciar tal situación, tenemos la normatividad en los ámbitos del desarrollo urbano y ambiental en México. Del primer ámbito analizaremos la legislación del estado de Jalisco, que abrogó y creó una nueva normatividad en 2009, y la del estado de Aguascalientes, que en 2013 abrogó la anterior disposición en materia urbanística (de 1994) para crear una nueva

---

<sup>193</sup> Francisco Javier Gorjón Gómez. “El valor intangible de los métodos alternos de solución de conflictos. Estrategia de culturización de los MASC en el marco de la reforma procesal constitucional penal”, en *Nuevo Sistema de Justicia Penal*, revista semestral de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, año IV, septiembre, 2013, núm. 6, SEGOB. México, pág. 48.

reglamentación estatal urbana. Del segundo, estudiaremos la problemática de las procuradurías estatales ambientales y como desde sus atribuciones posibilitan la incursión en los medios alternos de solución de conflictos.

a) Disposiciones en el desarrollo urbano en Jalisco (2009) y en Aguascalientes (2013)

Es necesario resaltar que es un tema complicado, puesto que la vigilancia normativa se divide en múltiples instancias, lo que dificulta y segmenta la apreciación e interpretación del fenómeno en su complejidad.

En Jalisco la ejecución y operación en materia urbanística y medio ambiente, se centra en las procuradurías respectivas. Sí se regula la mediación y el arbitraje desde las atribuciones, pero solo en forma enunciativa.<sup>194</sup>

En Aguascalientes sí se norman de forma amplia tanto las situaciones como el procedimiento de los medios alternos de solución de conflictos en materia urbana, sus límites, la suscripción de los documentos y términos.<sup>195</sup> En el Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda se establece en el artículo 1122 que las procuradurías y el Centro de Mediación serán competentes para dirimir las controversias que se presente entre condóminos o el administrador; entre el promotor y los fraccionadores como de los compradores de lotes; y entre los colonos, siguiendo los procedimientos

---

<sup>194</sup> De forma enunciativa en el Código Urbano del Estado de Jalisco que entró en vigencia el día 1 de enero de 2009.

<sup>195</sup> El decreto 394 (firmado el 13 de septiembre de 2013) creó el Código de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda, y definió el título décimo séptimo "De las controversias y procedimientos de conciliación y arbitraje en condominios, fraccionamientos y colonias". Abrogó el Código Urbano del 29 de mayo de 1994.

señalados en el Código ya citado. Constituyéndose las procuradurías y de forma supletoria la ley de Medicación y Conciliación de este Estado, que mencionan:

- I. Por la vía de la conciliación ante la presentación de la reclamación de la parte afectada; y
- II. Por la vía del arbitraje, cuando exista la designación por las partes.

Así mismo establece los requisitos expuestos del procedimiento conciliatorio<sup>196</sup> que es: a) que la reclamación precise los actos que se impugnan y b) las razones que se tienen para hacerlo, así como los generales de la parte reclamante y de la requerida. Al establecer estas condiciones se le notificara a la parte que sea requerida con un duplicado del escrito de reclamación en el término de diez días consiguientes a su recepción. Debiéndose hacer manifestación expresa que a su derecho convenga, la cual deberá de ser por escrito, y deberá de ser antes del inicio de la junta de conciliación. Siendo atribución de la autoridad conciliadora que dicha reclamación sea expresada de forma fehaciente si existiera vaguedad o confusión en la misma.

El término que tiene la autoridad conciliadora para citar a las partes en conflicto para realizar la audiencia de conciliación, deberá ser en el término de 7 días hábiles que serán computados a partir de la fecha de notificación.<sup>197</sup>

Tal como lo menciona el artículo 1125, se tendrá el procedimiento conciliatorio agotado cuando se presenten los siguientes supuestos:

- I. Si la parte reclamante no concurre a la junta de conciliación;

---

<sup>196</sup> Tal como lo menciona el artículo 1123 del citado Código.

<sup>197</sup> Tal como lo menciona el artículo 1124 del citado Código.

II. Si al concurrir las partes manifiestan su voluntad de no conciliar; o

III. Si las partes concilian sus diferencias.

En caso de que no concurra a la junta de conciliación, la parte contra la cual se presentó la reclamación, habiéndosele notificado en tiempo y forma, la autoridad conciliadora podrá imponerle una multa de 5 hasta 50 salarios mínimos vigentes en el Estado, exigible por la Secretaría de Finanzas del Estado o su homólogo municipal.

Para el caso de que ambas partes hayan concurrido a la junta de conciliación y no se haya logrado ésta, la autoridad conciliadora invitará a las partes a someter sus diferencias al arbitraje, ya sea en amigable composición o en estricto derecho.

Dentro de tal procedimiento arbitral no procederá si es relacionado con controversias relacionadas con la propiedad o con la posesión de las unidades de propiedad exclusiva, que pertenecen a condominios o lotes en fraccionamientos, colonias o barrios.<sup>198</sup>

Para el inicio del procedimiento de arbitraje, al comienzo concretarán las partes si éste será en dos vías: a) en amigable composición o b) en estricto derecho. Realizado este acuerdo la autoridad tendrá que someterse a lo expresado en el compromiso arbitral realizado por las partes, salvo la aplicación de una norma de orden público.<sup>199</sup>

En el caso de desempeñarse como árbitro, dicha autoridad tendrá la atribución de poderse aproximar los elementos de juicio necesario que estime para poder resolver los puntos en conflicto del caso concreto, como también podrá recibir las pruebas, testimonios y alegatos que presenten las partes.<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> Tal como lo menciona el artículo 1126 del citado Código.

<sup>199</sup> Tal como lo menciona el artículo 1127 del citado Código.

<sup>200</sup> Tal como lo menciona el artículo 1128 del citado Código.

Cuando el arbitraje sea de amigable composición tal como se menciona en el artículo 1129, se establece que las partes establecerán de manera breve y concisa los puntos en conflicto que deberán someterse al arbitraje, mismas que estarán relacionadas con los hechos controvertidos, teniendo la opción de proponer cuestiones diversas a las que no están incluidas en la reclamación.

Otras de las atribuciones que menciona el ordenamiento, es que la autoridad arbitral planteará a las partes de forma clara las reglas para la substanciación del procedimiento arbitral, establecido lo anterior ellas deberán hacer la manifestación expresa de su conformidad y poder resolver en conciencia, a plena voluntad expresada y con buena fe, siguiendo en todo momento las formalidades esenciales establecidas en el procedimiento. Así mismo establece que no procederán incidentes y la resolución emitida solo podrá aceptar aclaraciones de ella, a instancia de parte, que se presente en el término de tres días hábiles posteriores a la notificación de esta resolución.

En el convenio donde se establezca la resolución en el segundo supuesto que es de estricto derecho, las partes consentirán que la autoridad arbitral pueda proceder a la resolución de la controversia, siguiendo dicho dictamen con estricto apego a las disposiciones legales y determinarán las etapas, formalidades y términos a que se sujetará el arbitraje.<sup>201</sup>

En el mismo artículo, establece que cuando las partes no hayan acordado los términos arbitrales del procedimiento, se regirá con base en los siguientes:

- I. Cinco días hábiles para la presentación de la demanda, contados a partir del día siguiente de la celebración del compromiso arbitral; y el mismo plazo para

---

<sup>201</sup> Tal como lo menciona el artículo 1130 del citado Código.

producir la contestación, contado a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación, que deberá ser realizada en los cinco días siguientes de recibida la demanda, debiendo acompañar a dichos escritos los documentos en que se funden la acción y las excepciones y defensas correspondientes y aquellos que puedan servir como prueba a su favor en el procedimiento;

II. Contestada la demanda o transcurrido el término para la contestación, la autoridad arbitral, dictará el auto de admisión y recepción de pruebas, señalando, dentro de los siete días hábiles siguientes, fecha para audiencia de desahogo y alegatos. La resolución correspondiente deberá emitirse dentro de los siete días hábiles posteriores a la celebración de la audiencia;

III. El laudo arbitral correspondiente deberá ser notificado personalmente a las partes dentro de los tres días hábiles siguientes de haberse emitido; y

IV. En todo caso, se tendrán como pruebas todas las constancias que integren el expediente, aunque no hayan sido ofrecidas por las partes.

Una vez concluidos los términos fijados, sin necesidad de que se acuse rebeldía, seguirá su curso el procedimiento y se tendrá por perdido el derecho que debió ejercitarse, salvo en caso que no se presente la demanda, supuesto en el que se dejarán a salvo los derechos del reclamante.

Los términos serán improrrogables, se computarán en días hábiles y en todo caso, empezarán a contarse a partir del día siguiente a aquél en que surtan efecto las notificaciones respectivas.

En el supuesto que existiera laguna normativa a lo establecido en el Código en cuestión o no se tenga referente legal será aplicable la normatividad en referencia a las procuradurías, a la Ley de Mediación y Conciliación del Estado, y lo que hace referencia al procedimiento arbitral, es apto el Código de Procedimientos Civiles del Estado.<sup>202</sup>

En relación al resolutivo o laudo arbitral, este deberá de darse cumplimiento en el plazo de quince días hábiles posteriores a la fecha en que fue notificado.<sup>203</sup>

Además es relevante señalar que los convenios emitidos ante la procuraduría o ante el Centro de Mediación por la vía de la conciliación, como también los laudos en el procedimiento arbitral, se considerara viable para su ejecución que las partes que intervienen en ellos, pueden tener la opción de realizarlo por dos

---

<sup>202</sup> Tal como lo menciona el artículo 1131 del citado Código.

<sup>203</sup> Tal como lo menciona el artículo 1132 del ya mencionado Código.

vías: a) el juicio ejecutivo civil o b) la vía de apremio. Donde la autoridad tiene la facultad de imponer las sanciones por el incumplimiento de estos convenios y laudos.<sup>204</sup>

Por último, en relación a las resoluciones que emita la autoridad que tenga conocimiento, en referencia a sus facultades, esta deberá de preservar en el ámbito del desarrollo urbano, el interés general de la figura del régimen de condominio y salvaguardar la convivencia en las colonias y en los fraccionamientos existentes legalmente en el Estado.<sup>205</sup>

En esta cita podemos observar la gran importancia que los legisladores de Aguascalientes otorgaron a estos instrumentos de procuración de justicia, con lo que resalta que es un componente sustancial para resolver los conflictos que se deriven de los temas de urbanización en esta entidad.

El artículo séptimo transitorio del vigente Código de Aguascalientes establece que: en el plazo de 120 días posteriores a la publicación del decreto, se comprometerá a la expedición de la Ley que crea la Procuraduría Estatal de Impacto Ambiental, Urbano y Social enunciada en este código”. De aquí se desprende la importancia de la renovación de la anterior procuraduría<sup>206</sup> estatal a una que tendrá nuevas atribuciones respecto al impacto urbano, social y ambiental, establecido en el Código de Aguascalientes reciente aprobado.<sup>207</sup>

---

<sup>204</sup> Tal como lo menciona el artículo 1133 del multicitado Código.

<sup>205</sup> Tal como lo menciona el artículo 1134 del citado Código.

<sup>206</sup> Denominada Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Aguascalientes, la cual analizamos en el siguiente punto “Procuradurías ambientales estatales en México”.

<sup>207</sup> En el periódico *El Heraldo de Aguascalientes*, en su publicación del 7 de febrero de 2014 menciona: “[...] otros que no cantan tan mal las rancheras son los diputados, precisamente ayer venció el plazo (6 de febrero de 2014) para la expedición de la Ley que crea la Procuraduría Estatal de Impacto Ambiental, Urbano, y Social, y nuestros legisladores no han

Es evidente que cada día va en aumento la trascendencia de los mecanismos que resuelvan de forma más ágil y dinámica las controversias que se presentan con la autoridad, como el caso del estado de Aguascalientes, de lo cual podemos considerar que sí retomaron la experiencia de las otras entidades y emitieron una ley progresista al incluir los medios alternos en materia urbanística.

Lo anterior se comprueba con la relevante sensibilidad del legislador (del Congreso local de Aguascalientes) al normar un procedimiento específico para la resolución de las diferencias entre gobernantes y gobernados, con lo que se logró un mecanismo procesal más dinámico y con el menor impacto en su entorno urbanístico, administrativo y social.

Faltaría seguir desarrollando esta investigación con las otras entidades de la federación, a fin de evidenciar como han incorporado en sus ordenamientos los medios alternos de resolución de conflictos en materia urbanística.

#### b) Procuradurías ambientales estatales en México

Analizaremos las procuradurías de desarrollo ambiental que tienen más peso mediático, debido a que los diversos grupos organizados de la sociedad civil en el tema ambiental están más al pendiente de las acciones y de los actos administrativos de las autoridades y de los particulares. Hay mayor presión de parte de dichos grupos debido a su regulación.

---

aprobado la nueva normatividad; podrían argumentar que ni siquiera tienen la iniciativa de ley, pero eso sería un pretexto, ya que oportunamente debieron exigirle a la SEGUOT que presentara la respectiva propuesta [...] también a los camaradas (diputados) les convendría darle una leídate a los transitorios del Decreto 394 y ponerse al corriente”.



En la actualidad hay doce procuradurías ambientales estatales en México, sumando la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, y además a nivel federal, está la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Estas procuradurías ambientales fueron creadas de manera heterogénea, y sus objetivos son parecidos pero en su mayoría son dependientes de los organismos ambientales locales del Ejecutivo estatal, lo que reduce su autonomía, reprime su desarrollo, consolidación y obstaculiza una procuración de justicia ambiental “real”.

Las labores primordiales de las procuradurías estatales encaminadas a la protección del ambiente son: a) incrementar los niveles de observancia respecto a la normatividad ambiental, entre cuyas atribuciones se tiene la vigilancia del cumplimiento de la normatividad; b) defender los intereses de la urbe en materia ambiental gestionando la observancia de la reglamentación ambiental; c) la aplicación de las necesarias respecto a las personas que violen la legislación correspondiente.

No pretendemos agotar en este punto dichas pretensiones, pero sí apuntalar la necesidad de seguir desarrollando el tema para una mayor reflexión y profundidad respecto a la actuación de las procuradurías estatales (ambientales y de desarrollo urbano).

Analizamos en este apartado las procuradurías ambientales de las entidades federativas de Michoacán, Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero, Coahuila,

Sonora, Hidalgo, Campeche, Quintana Roo, Jalisco, Nayarit, Estado de México y la que consideramos más avanzada, la del Distrito Federal.

### *1. Procuraduría de Protección del Medio Ambiente del Estado de Michoacán*

Tiene las atribuciones que le delega la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo. Es una unidad administrativa de un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente, con autonomía de gestión y técnica.

De acuerdo con su reglamento interior, la Procuraduría de Protección del Medio Ambiente cuenta, para su estudio, planeación y ejecución de su competencia, así como de las funciones de control y evaluación que le conciernen, con las unidades administrativas básicas siguientes: Dirección de Inspección y Vigilancia; Subdirección de lo Contencioso Ambiental; unidades auxiliares de la procuraduría y la delegación administrativa.

En la Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 13<sup>º</sup>, se establece que le corresponden las atribuciones principales de:

- La realización de visitas de inspección para verificar el cumplimiento de la Ley, su reglamento, normas en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, declaratorias de áreas naturales protegidas, programas de manejo, condicionantes que en materia ambiental se impongan en los registros, documentos y autorizaciones que se emitan, vigilar y sancionar.
- La clausura y suspensión de las obras o actividades y en su caso, solicitar la revocación y cancelación de las licencias de construcción y uso de suelo cuando se violenten los criterios y disposiciones de la ley.
- La atención y resolución de las denuncias ciudadanas.
- La emisión de las recomendaciones y resoluciones de índole administrativa y de interés social.

La construcción de una cultura de medios alternos de solución de conflictos dinamizan estos comportamientos sociales, que regularán la actuación y crearán esta cultura de corresponsabilidad en términos de medio ambiente y desarrollo urbano. Actualmente, prevalece un sentido punitivo frente a la actuación de la autoridad.

## *2. Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Aguascalientes*

Este organismo tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, además de autonomía de gestión e independencia en sus decisiones; es responsable de los asuntos que le delegan en la Ley de Protección Ambiental Estatal, en la Ley de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente, la Ley para el Control de las Entidades Paraestatales del Estado y otras diversas.

Como podemos apreciar en el artículo 4° del reglamento interior, la procuraduría contará con: a) órganos de gobierno (junta de gobierno y procurador); b) unidades administrativas (dirección jurídica y de dictamen, dirección de inspección y vigilancia ambiental y dirección administrativa).

En el artículo 5° de la Ley de la Procuraduría Estatal se registran las siguientes potestades esenciales:

- Conocerá e investigará sobre actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación en materia ambiental de competencia estatal.
- La Denuncia ante las autoridades competentes, en el caso de que conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones o incumplimiento a la legislación administrativa y penal en relación a lo ambiental.
- La realización de visitas para el reconocimiento de hechos u omisiones planteadas tanto en las denuncias recibidas como en las investigaciones de oficio que realice y emplazar a las personas involucradas para que manifiesten lo que a su derecho convenga a efecto de determinar la existencia o no de la infracción, y dictar las resoluciones correspondientes.

- La emisión de las recomendaciones a las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, para promover el cumplimiento de la legislación ambiental de competencia estatal, y para la ejecución de las acciones procedentes derivadas de la falta de aplicación o incumplimiento de la Ley de Protección Ambiental.
- La Instauración de los procedimientos administrativos por incumplimiento de las obligaciones previstas en la Legislación Ambiental de su competencia derivados de los actos de inspección, imponiendo en su caso las medidas y sanciones correspondientes.
- Realizar la labor de Informar, orientar y asesorar a la población respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones en materia ambiental de competencia estatal y promover y procurar la conciliación de intereses derivados de la aplicación de las leyes, reglamentos, normatividad, programas y otros ordenamientos aplicables en materia ambiental de jurisdicción estatal.

En el último punto se percibe la conciliación como medio alternativo de solución de conflictos derivado de los intereses respecto a la aplicación de la ley, sin determinar un criterio definido para su debida interpretación y aplicación. Pero no lo amplía a la mediación o al arbitraje.

### *3. Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Guanajuato*

Es un entidad descentralizada con personalidad y patrimonio propios, que está sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable. En su reglamento interior, la procuraduría establece su organización, facultades y funcionamiento que la integran, de conformidad con la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato, como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el esta entidad federativa.

En el artículo 20° establece su estructura administrativa: procurador, dirección de auditoría ambiental; dirección jurídica; dirección de planeación administrativa y dirección de verificación normativa. En el artículo 9 de la ley, la procuraduría determina sus atribuciones:

- Vigilar el cumplimiento de la LPPA, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente.
- Recibir, investigar y atender, o en su caso, canalizar ante las autoridades competentes, denuncias de la población por la inobservancia de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos, aplicando medidas de seguridad e imponiendo las sanciones que sean de su competencia.
- Emitir resoluciones y recomendaciones en materia ambiental para controlar la debida aplicación de la normatividad ambiental y dar seguimiento a las mismas.
- Asesorar en asuntos de protección y defensa del ambiente.
- Realizar auditorías ambientales y peritajes a las empresas o entidades públicas o privadas, respecto de los sistemas de explotación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos, compuestos o actividades que por su naturaleza constituyan un riesgo potencial para el ambiente, verificando los sistemas y dispositivos necesarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental, así como las medidas y capacidad de las empresas o entidades para prevenir y actuar en caso de contingencias y emergencias ambientales.
- Denunciar ante el Ministerio Público los actos u omisiones que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender el ambiente.
- Resolver los recursos administrativos que le competan.

Como podemos apreciar, en estas atribuciones no existen las condiciones para que tal organismo pueda proceder a la implementación de los medios alternos de solución de conflicto.

#### *4. Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Guerrero*

En la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Guerrero (LEEPAG) se designa que la procuraduría es un órgano desconcentrado, con autonomía administrativa, anexo a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Estado.

La procuraduría tiene las siguientes atribuciones principales establecidas en el artículo 10° de la LEEPAG y en artículo 21° del reglamento interior de dicha Secretaría:

- Vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental, a la restauración de los recursos naturales, así como a la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre, residuos peligrosos y no peligrosos de impacto ambiental, riesgos de competencia estatal.
- Recibir, investigar y atender o, en su caso, determinar y canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos, bienes, materias y ecosistemas, a las que hace referencia la fracción anterior.
- Salvaguardar los intereses de la población y fomentar su participación en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales, así como brindarle asesoría en asuntos de protección y defensa del ambiente, la vida silvestre y los recursos naturales competencia de la Procuraduría.
- Determinar las infracciones a la legislación, imponer las sanciones y medidas técnicas correctivas y de seguridad que procedan.
- Promover y procurar, cuando proceda, la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados del ejercicio de las disposiciones jurídicas aplicables en las materias competencia de la Procuraduría, entre otras.

También en esta legislación establece la conciliación de intereses entre particulares y su relación con la autoridad, debido al ejercicio de las disposiciones jurídicas aplicables al organismo, pero no determina hasta qué punto es la discrecionalidad de dicha interpretación.

##### *5. Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Coahuila*

Esta procuraduría, en su respectiva ley de creación, establece que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Coahuila; tiene autonomía técnica y operativa, cuya finalidad es la vigilancia y evaluación del cumplimiento de las obligaciones y lo dispuesto en la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, como en su reglamento interno y otros ordenamientos aplicables.

En el artículo 7° de dicha ley señala que la procuraduría determina en sus principales atribuciones:

- Vigilar y evaluar el cumplimiento de las obligaciones y disposiciones previstas que le correspondan, en la ley y demás ordenamientos en materia de protección al ambiente.
- Recibir, investigar y atender las quejas y denuncias referentes a la violación o incumplimiento de las disposiciones jurídicas.
- Realizar visitas de inspección e instaurar los procedimientos jurídicos administrativos por incumplimiento de las obligaciones y derivadas de los procedimientos administrativos a efecto de determinar la existencia o no de una infracción.
- Iniciar sus actuaciones a petición de parte o de oficio, cuando proceda.
- Imponer las medidas preventivas, correctivas y de mitigación necesarias para restaurar o proteger los recursos naturales, ecosistemas y medio ambiente.
- Realizar visitas de inspección y de verificación derivadas de la instauración de los procedimientos jurídico administrativos, a efecto de determinar la existencia o no de la infracción.
- Vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en materia forestal y de vida silvestre, en atención a las leyes, disposiciones e instrumentos jurídicos aplicables.
- Formular informes y dictámenes técnicos respecto de daños y perjuicios ocasionados por violaciones o incumplimiento a las disposiciones jurídicas en materia ambiental de competencia estatal.

Notamos que no hay alguna evidencia donde se aprecie que el legislador le dota a esta instancia de posibilidades para optar por los medios alternos de solución de conflictos.

#### *6. Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Sonora*

Esta procuraduría es un órgano público descentralizado del poder ejecutivo estatal, que tiene personalidad y patrimonio propios, y esta sectorizada a la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, compuesta por una junta directiva y el procurador ambiental.

El objeto es el ejercicio de las atribuciones de inspeccionar, vigilar y sancionar en relaciona a la materia ambiental, mismas que están constituidas en la Ley del Equilibrio Ecológico y de Protección al Medio Ambiente del Estado:

- Realizar investigaciones sobre denuncias de hechos, actos u omisiones que causen daño al medio ambiente o representen riesgos graves.
- Procurar el pleno acceso de la sociedad a la impartición de una justicia ambiental integral, pronta y expedita.
- Promover una participación decidida, informada y responsable de la sociedad y de sus organizaciones, en la vigilancia e inducción del cumplimiento de la legislación ambiental.

En el artículo 6° de esta ley, la Procuraduría tiene las facultades siguientes:

- Recibir, investigar y resolver las denuncias referentes a la violación o incumplimiento de las disposiciones jurídicas establecidas en la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Sonora y demás ordenamientos normativos en la materia.
- Salvaguardar los intereses de la población y fomentar su participación en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales.
- Denunciar ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones o incumplimiento a la legislación penal y federal en materia ambiental.
- Realizar visitas de inspección relacionadas con el cumplimiento de la normatividad ecológica, en situaciones de contingencias o emergencias ambientales, cuando exista denuncia presentada y ratificada ante la Procuraduría, y derivada del programa anual de inspección,
- Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia,
- Determinar e imponer en el ámbito de su competencia, las medidas correctivas, de urgente aplicación y de seguridad, así como las sanciones, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- Instaurar los procedimientos administrativos por incumplimiento de las obligaciones previstas en la ley, sus reglamentos y de la normatividad ambiental y para el desarrollo sustentable, así como demás ordenamientos en la materia, derivados de las visitas de inspección, imponiendo, en su caso, las sanciones procedentes.

Como se puede apreciar, en ninguna de sus atribuciones se establece la posibilidad del uso de medios alternos de solución de conflictos.

### *7. Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Hidalgo*

La Ley Orgánica de la Procuraduría de Protección al Ambiente y del Ordenamiento Territorial de Hidalgo, define que la procuraduría es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio



propios; además tiene autonomía técnica y de gestión en el cumplimiento de sus atribuciones.

En el artículo 7° de su ley establece las siguientes potestades:

- Planear y dirigir los programas y acciones encaminados a prevenir, vigilar, investigar, verificar, supervisar y, en su caso, sancionar la contaminación del agua, aire y suelo, así como en materia de biodiversidad, los ecosistemas prioritarios, las áreas naturales protegidas, los humedales, la protección a los animales y el ordenamiento territorial.
- Coordinarse con las dependencias y entidades estatales y municipales, para realizar acciones tendientes a prevenir, vigilar, investigar, verificar, supervisar y sancionar la contaminación de las aguas, el suelo y aire y la pérdida de patrimonio natural.
- Investigar, supervisar y verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental e implementar las medidas y sanciones necesarias que aseguren su cumplimiento y que eviten el daño a los recursos naturales o al patrimonio natural del Estado.

Percibimos de forma clara la misma tendencia que los anteriores organismos que le precedieron: no hay mecanismo para que tenga la posibilidad de implementar algún medio alternativo de solución de conflictos desde sus competencias.

#### *8. Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Campeche*

Las funciones de esta procuraduría, de conformidad con el artículo 10° del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Aprovechamiento Sustentable de la Administración Pública del Estado, son:

- Recibir, tramitar y, en su caso, dictar resolución a las denuncias ciudadanas que se interpongan conforme a la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Campeche y su reglamento.
- Efectuar los actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad y sanciones, así como los procedimientos y recursos administrativos en materia de medio ambiente.
- Emitir recomendaciones a las autoridades competentes para la debida aplicación y observancia de la normatividad ambiental, así como para el seguimiento de las mismas.

- Formular denuncias o querellas ante el Ministerio Público de los hechos u omisiones que impliquen la probable comisión de delitos ambientales.
- **Conciliar** los intereses entre particulares y las autoridades respectivas en los asuntos derivados de la aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de medio ambiente y recursos naturales en el ámbito de competencia estatal.

Se determina la conciliación como en otras procuradurías, pero no nos aporta los criterios claros y pertinentes para su aplicación.

### *9. Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo*

En la Ley que crea esta procuraduría se determina que es un órgano desconcentrado, que tiene autonomía técnica y funcional para el actuación de sus facultades, y está sectorizada a la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente.

Su propósito es realizar la investigación respecto a aquellas denuncias de hechos, en relación a los actos o ante aquellas omisiones que causen daño al ambiente o constituyan peligros graves para este; además de vigilar, sancionar e inspeccionar aquellas violaciones a la legislación y disposiciones de carácter ambiental que sean de competencia estatal. El artículo 6° de la citada ley enuncia sus funciones:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables para la prevención y control de la contaminación ambiental y en su caso, emitir y ejecutar las sanciones correspondientes.
- Recibir, investigar de oficio o en atención a las denuncias de la ciudadanía, la violación, incumplimiento o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental, de prevención y gestión integral de residuos de competencia estatal y de protección y bienestar animal.
- Realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de los preceptos de la normatividad aplicable en materia ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, declaratoria de áreas naturales protegidas, programas de manejo y las condicionantes que en materia ambiental se

impongan en los registros, documentos y autorizaciones que se emitan, y en general, vigilar y sancionar en todas aquellas materias ambientales.

- Clausurar y suspender las obras o actividades y, en su caso, solicitar la revocación y cancelación de las licencias de construcción y uso de suelo, cuando se violenten los criterios y disposiciones de la Ley ambiental.
- Emitir las resoluciones que pongan fin al procedimiento de inspección y vigilancia, así como cualquier resolución que sea necesaria, y tramitar y resolver los procedimientos administrativos que le competen.
- Denunciar ante las autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan delito ambiental.
- Coadyuvar con el Ministerio Público del fuero común, en los procedimientos penales que se instauren con motivo de delitos contra el ambiente, previstos en la legislación en la materia, así como de cualquier otro delito relacionado con la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales.

Ante el análisis de tales funciones no se evidenció por parte del legislador la capacidad de conciliación y mucho menos de mediación y arbitraje; su perspectiva sigue siendo desde una visión unilateral del ejercicio del poder de autoridad.

#### *10. Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco*

En la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se determina que la procuraduría es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable, cuya atribución es inspeccionar y vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en la ley ambiental y los demás preceptos administrativos.

De conformidad con el artículo 116° de la LGEEPA, son de competencia de la procuraduría los actos de inspección y vigilancia, ejecutar las medidas de seguridad; también como la determinación de infracciones administrativas y de la prevención y sanción de los delitos. Asimismo, los procedimientos y recursos administrativos que estén en la esfera de su competencia entre Estado,

federación y municipios, que propicien la preservación del equilibrio ecológico, la prevención y reducción de la contaminación ambiental.

#### *11. Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México*

La procuraduría es un entidad pública descentralizada que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios. La dirección y administración contarán para su desarrollo de un consejo directivo y un procurador con unidades administrativas a su cargo, según se registra en el Reglamento Interior de esta Procuraduría. En el artículo 6.10 del Código para la Biodiversidad del Estado de México, son facultades de la procuraduría:

- La vigilancia para el acatamiento de las disposiciones del CBEM y demás ordenamientos, que deriven de la presentación de denuncia ciudadana, cuando el acto u omisión involucre a dos o más Municipios o cuando los hechos ameriten su participación tratándose de alguna emergencia, aún sin mediar denuncia interpuesta y poner a disposición de las autoridades competentes a quién infrinja las disposiciones ambientales.
- Dar aviso a las autoridades municipales competentes cuando la tenencia de alguna especie de fauna doméstica no cuente con el registro y la autorización necesaria de acuerdo a la legislación aplicable en la materia, así como a quienes comercialicen con animales domésticos sus productos o subproductos sin contar con las autorizaciones correspondientes.

#### *12. Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Nayarit*

Esta procuraduría es un órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y, de conformidad con el reglamento interior, sus funciones se ciñen al estudio, planeación, trámite y despacho de aquellos actos de su competencia, para lo cual tendrá las siguientes unidades administrativas: a) procurador; b) dirección de inspección y vigilancia ambiental; c) dirección

jurídica y d) dirección de auditoría ambiental. Las atribuciones de la procuraduría (artículo 6° del reglamento) son:

- Aplicar las sanciones administrativas que emanen de la ley.
- Vigilar que los sujetos obligados a cumplir con las normas ambientales establecidas, cumplan con las condiciones, medidas preventivas y correctivas dictadas.
- Cumplir y hacer cumplir la normatividad ambiental administrativa aplicable.
- Dictar las medidas preventivas y correctivas que deberán adoptarse para disminuir la contaminación, el impacto y daño ambiental.

Por lo anterior, constatamos que en la mayoría de las procuradurías en materia ambiental garantizan el cumplimiento de la ley y la representación social para la defensa de los individuos y grupos sociales de una zona determinada; pero este papel solamente lo desempeña la procuraduría del Distrito Federal.

En el anterior párrafo, estudio de las atribuciones de las procuradurías estatales, apreciamos que exclusivamente involucran la función administrativa de vigilancia e inspección de la legislación ambiental, y con la alternativa de la denuncia potencial ante las autoridades administrativas competentes respecto a su incumplimiento o ante la violación de la legislación ambiental correspondiente de cada entidad.

Hablar de la procuración y acceso a la justicia en relación al medio ambiente se ha afirmado en los últimos treinta años (Declaración de Río, 1992) y se fortaleció con las recientes aportaciones científicas respecto a los efectos negativos y dañinos de la huella humana que se agudizó a partir de la Revolución industrial del siglo XVIII hasta nuestros días.

Actualmente se han impulsado y consolidado las políticas públicas en el campo ambiental, además de la importancia en las agendas políticas estatales

(procuradurías ambientales), a fin de que cumplan solamente un papel de vigilancia e inspección, pero dependientes del Ejecutivo Estatal. Como no cuentan con autonomía de gestión, se impide su avance, fortalecimiento y una efectiva procuración de justicia ambiental.

La mayoría de las procuradurías estatales carecen del mandato de representación de los derechos de la sociedad y de la ciudad; la única que sí lo tiene es la Procuraduría del Distrito Federal, la cual desempeña un efectivo cumplimiento a la garantía de la ley, ante los derechos y las libertades contenidas en la constitución y como de los tratados multilaterales.

### *13. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT)*

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal defiende los derechos de los habitantes, con la finalidad de proteger y garantizar lo dispuesto en el artículo 4° constitucional, que determina el disfrute de un medio ambiente sano y un territorio ordenado. Este organismo efectuó un conjunto de acciones jurisdiccionales, administrativas y de participación, con el objetivo de lograr la proyectada defensa ambiental y del hábitat.

La ilegalidad de los actos que perduran posteriormente a las denuncias presentadas, deja al sujeto denominado “ciudad” y a sus habitantes en un estado de indefensión debido a la subsistencia de mecanismos legales (juicio de nulidad, donde el procedimiento jurisdiccional es profundamente riguroso).

Cuando se presenten acciones ante las resoluciones de la procuraduría que no están de acuerdo en ellas, con relación de la obligación de acciones precautorias, el recurso administrativo adecuado es el de inconformidad señalado en la Ley de Protección al Ambiente del D.F., mientras que en los actos en desacuerdo con las recomendaciones, las sugerencias, los acuerdos o las resoluciones no procede recurso ni medio de impugnación alguno.

La procuraduría tiene la potestad y el mandato de propiciar que desde la admisión de la denuncia presentada, sea posible la aproximación con las partes en la cual existe alguna controversia o algún conflicto para aspirar a la conciliación de los intereses involucrados. La búsqueda de una solución inmediata al conflicto en cuestión tiene diversos mecanismos alternos de solución (la conciliación, la mediación y el arbitraje).

La Procuraduría del Distrito Federal tiene mayores recursos que están a favor de solucionar los conflictos con los menores impactos posibles a corto plazo, pero en las otras procuradurías estatales se legislaron con un procedimiento más rígido, y que tienen altos efectos negativos a largo plazo.

#### *4.6.3. Los medios alternos de solución de conflictos en el derecho administrativo en Jalisco*

En el Código Urbano del Estado de Jalisco, la atribución del uso de los medios alternos de solución de conflictos se los derivaron a la Procuraduría de Desarrollo Urbano,<sup>208</sup> en particular el artículo 14<sup>o</sup> fracción XXIX, que establece

---

<sup>208</sup> En la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco de 1993, se determinó crear la Procuraduría de Desarrollo Urbano, a quien le corresponden las facultades y atribuciones para

que podrá desempeñarse como un medio de mediación o arbitraje en aquellas situaciones de conflictos o que generen controversias en relación con su aplicación o con la interpretación de dicho Código, siempre y cuando esta sea a solicitud de los interesados.

Pero en ninguna otra parte del Código Urbano citado amplía este concepto. Así llanamente lo menciona, sin determinar las condiciones, naturaleza y funcionamiento de los casos en los cuales podría fungir como instancia institucional para la aplicación de solo dos tipos de medios alternos de solución de conflictos: la mediación o el arbitraje.

Tampoco determina que se someterá en algún artículo transitorio a lo establecido en la ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, mucho menos hasta cual será el tope económico para la determinación del monto de la cuantía de los actos administrativos en los que podrán emplearse estos medios alternos de solución de conflictos. Por lo tanto, podemos deducir que estamos ante una figura limitada en referencia a los problemas o litigios en la aplicación o en la interpretación del Código Urbano, y por lo tanto de su uso en el desarrollo urbano; esto disminuye la posibilidad de recurrir ante estos medios para dirimir sus diferencias por formas diferentes a los recursos de impugnación “tradicionales”.

Determina que será solo a solicitud de las partes interesadas y no hay una participación de oficio de la autoridad. ¿Hasta qué punto es benéfico? Es un

---

orientar y defender a los ciudadanos en la aplicación de la citada ley, vigilar la adecuada ejecución de ella, como la promoción de la solución de los asuntos relacionados con el proceso de urbanización. Pero en el Código Urbano se integraron, en el capítulo IV, estas condiciones de forma similar a la anterior ley, cuyo artículo 14º establece las atribuciones correspondientes de la citada procuraduría.



aspecto que el legislador no contempló en el ordenamiento urbanístico estatal y deja una laguna normativa amplia.

De lo anterior podemos mencionar los diversos casos emblemáticos recientes en el ámbito de intervenciones urbanísticas de amplia cuantía económica:

1. Las villas panamericanas en Zapopan (2011).
2. Puerta Guadalajara en la zona de Huentitán, en la administración municipal de 2007-2009, hoy denominado “ICONIA”, suscrito con la empresa Grupo Mecano (donde recientemente se cambió de propietarios), de nacionalidad española, donde se dieron sendas irregularidades en la violación al convenio y después de seis años sigue sin cumplirse, sin actuar por parte de las autoridades del municipio para recuperar este polígono de más de 16 hectáreas y mejorar las condiciones de esta zona.
3. El desarrollo turístico en Chacaltepec, en Costa Alegre, con inversión de los recursos del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, en el sexenio estatal de 2006-2012 y que todavía está en pugna.
4. La presa el Zapotillo y la inundación del poblado de Temacapulín y otros tres asentamientos humanos cercanos.<sup>209</sup>

Es necesario tener un criterio firme, con una clara interpretación normativa para poder aplicar, resolver y ponderar el uso de la mediación y el arbitraje en materia urbanística en Jalisco.

---

<sup>209</sup> Actualmente hay diversas inconformidades debido a que ni la Comisión Nacional del Agua, ni las autoridades estatales están respetando la decisión de la SCJN, respecto a la no inundación de tres poblaciones de Jalisco para elevar la cortina de la presa el Zapotillo de 80 a 105 metros. Este es un tema que los propios pobladores de las comunidades afectadas y los medios de información están presentando de forma continua.

Otro de los puntos que podemos mencionar en el uso de los medios alternos de resolución de conflictos en el estado, es en la institución estatal de la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco.

Como se establece en la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco la define como el órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado, con las atribuciones de inspección y vigilancia para el acatamiento de las disposiciones de la ley ambiental que cada día toma mayor importancia.

Tal como lo menciona el artículo 116<sup>º</sup> de la mencionada ley, que es competencia de la procuraduría determinar los actos de inspeccionar y vigilar, como ejecutar las medidas de seguridad, como determinar las infracciones, de la comisión de delitos y sus sanciones, además de los procedimientos y recursos administrativos interpuestos, cuando correspondan a asuntos de competencia estatal y municipal normados por las disposiciones legales aplicables; también de los reglamentos, del bando de policía y buen gobierno, y de toda disposición que se desglose de los acuerdos o convenios que se reconozcan entre el estado, con la federación o con los municipios, que coadyuven a la preservación del equilibrio ecológico.

La prevención y disminución de la contaminación ambiental, como causa del cambio climático,<sup>210</sup> ya no es una visión únicamente del discurso académico

---

<sup>210</sup> A nivel federal se cuenta con una ley respecto al cambio climático; se están realizando varias iniciativas a nivel estatal. En fechas próximas se llevará a cabo en México la Segunda Reunión Internacional de Legisladores y Cambio Climático, organizada por el Senado de la República.

internacional, sino que ya impregnó las políticas públicas de los Estados-nación, puesto que tienen un impacto directo en los actos de vigilancia y control de la gestión de la administración pública a nivel global.

#### **4.7.El recurso de reconsideración al dictamen de uso de suelo en el ámbito municipal de Guadalajara: validez y legalidad en el derecho urbanístico**

En este punto analizaremos la evidencia para demostrar que en la arquitectura jurídica a nivel estatal, y en particular en el municipio de Guadalajara, fomenta la corrupción y la ilegalidad a través de la ineficacia procesal.

En el recurso de revisión en materia urbanística encontramos evidencia de que no se aplica como tal este recurso en el dictamen de uso de suelo del municipio de Guadalajara, del período de 2009 a 2012.

Los argumentos legales que se presentan en la fundamentación normativa contenida para el trámite del “Dictamen de trazo, usos y destinos específicos en el municipio de Guadalajara”, van desde la constitución federal y estatal, las leyes federales y estatales, además de los reglamentos municipales.<sup>211</sup>

---

<sup>211</sup> Se enuncian la normatividad que se utilizan más frecuentes como fundamento de los actos de administrativos en la administración pública del municipio de Guadalajara, como:

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 115 fracción V incisos a, b, d y último párrafo de la fracción V; además del artículo 27 tercer párrafo.
2. *Ley General de Asentamientos Humanos*, artículos 1, 5, 6, 9, 12 fracción IV, VI, 18, 27, 28, 31, 35 y 51 fracción I y VI.
3. *Constitución Política del Estado de Jalisco*, artículos 73, 77, fracciones II, III, VII, XLV y XLVI.
4. *Código Urbano para el Estado de Jalisco*, artículos 1, 2, 3, 10, fracciones I, IV, IX, XVIII, XIX, XX XLIV, 114, 127, 148, 149, 150, 206, 207, 228, 229, 230, 231, 277, 284, 307, 336, 337, 340.
5. *Ley del procedimiento administrativo del estado de Jalisco*, artículos 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9 fracción I inciso a, 10 último párrafo, 12, 13, 14 y del 133 al 141.

#### 4.7.1 Metodología de trabajo

El derecho es incuestionablemente “una ciencia social reguladora de conductas que se establece para conducir a los hombres hacia determinados fines de progreso, paz y armonía individual y colectiva”.<sup>212</sup>

El hombre en sociedad es objeto de estudio tanto del derecho como de la sociología. El derecho estudia su conducta en sociedad, mientras que la sociología analiza a la sociedad misma, incluyendo la interacción de los individuos, sus reglas y normas, por lo que no puede prescindir del derecho para explicar la sociedad, es decir, no hay sociedad al margen del derecho y no puede haber derecho sin sociedad. Así, ambas ciencias llegan a tener puntos de coincidencia que han dado como resultado la sociología jurídica, que

- 
6. *Ley de Gobierno y la Administración pública Municipal del Estado de Jalisco*, en sus artículos 37, fracción II, VI, XIV, 40, fracción II y 60.
  7. *Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el municipio de Guadalajara*, artículos 1, 2, 4, fracciones I, III, IV, X, XIII, XIV; 6, 7, 8, 9, 94, 95, 96, 107, 109, 110, 111, 112, 113 y 115.
  8. *Reglamento del Acto y del Procedimiento Administrativo del municipio de Guadalajara*, artículos 1, 3, 5, 6, 7, 8 y 27.
  9. *Reglamento de la Administración Pública Municipal*, artículos 1, 2, 3, 4, 8 punto 1; 13, 57 y 94.
  10. *Ley para Regular la Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas del Estado de Jalisco*, en su artículo 20, numeral 1.
  11. *Reglamento para el funcionamiento de Giros Comerciales, Industriales y de Prestación de Servicios del Municipio de Guadalajara*, en sus artículos 66 y 66 bis.
  12. *Reglamento del Consejo de Giros Restringidos del Municipio de Guadalajara*, en su artículo 4 numeral 3.
  13. *Reglamento Reformado de Zonificación Urbana del Municipio de Guadalajara*, aprobado en sesión de Ayuntamiento celebrada el día 16 de agosto de 2011 y publicado el día 26 de agosto de 2011 en la *Gaceta municipal*.
  14. *Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población del Distrito Urbano y Plan Parcial de Desarrollo Urbano Subdistrito Urbano*, aprobados en sesión de ayuntamiento el 13 de noviembre, 11 de diciembre y 18 de diciembre de 2003, del 2 de octubre y 11 de diciembre de 2008, en la *Gaceta Municipal de Guadalajara*.

<sup>212</sup> Jorge Witker. *La investigación jurídica*. México: Ed. McGrall-Hill, 1997, p. 67.

fundamentalmente “es una disciplina científica que intenta explicar las causas y efectos del derecho”.<sup>213</sup>

El derecho, al estudiar la conducta humana en sociedad, se encuentra obligado a interactuar con factores políticos, económicos, culturales, axiológicos, entre otros, que debe considerar al evaluar la creación, interpretación y aplicación de normas jurídicas. Esto ha sido sustentado por diversos autores, entre ellos el español Miguel Reale, con su teoría tridimensional del derecho, al señalar esencialmente que los hechos, los valores y las normas no se pueden separar “[...] y pasa a concebirlos, ya como perspectivas (Sauer y Hall), ya como factores y momentos (Reale y Recasens) inalienables del derecho”.<sup>214</sup>

En nuestra investigación, la metodología aplicada en este objeto de estudio tiene un enfoque argumentativo, el cual analizó la estructura actual del recurso de revisión que está contenido en el artículo 133º del Código Urbano de dicha entidad y las adecuaciones de las normatividades municipales. Además, se ponderó la pertinencia de optimizarlo al contexto de su aplicación y sus consecuencias sociales, económicas y jurídicas.

Se empleó el método de análisis documental, utilizando las técnicas de localización y fijación de datos, análisis de documentos y de contenidos impresos y digitales (o electrónicos); revisión de la doctrina por medio de textos jurídicos y administrativos especializados en la materia.

Se llevó a cabo una revisión de la legislación aplicable de índole estatal y nacional, de la interpretación judicial realizada por la instancia competente; una

---

<sup>213</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>214</sup> Miguel Reale. *Teoría tridimensional del derecho*. Madrid: Ed. Tecnos, 1997, p. 64.

investigación en las diversas bases de datos públicas, como de la información disponible sobre la temática en estudios académicos y en dependencias gubernamentales para la rendición de cuentas y el acceso a la información pública (ejemplo concreto con el municipio de Guadalajara, México). Los datos estadísticos obtenidos fueron analizados con el programa de software denominado SPSS (Statistical Package for the Social Sciences), que dan apoyo y demuestran la trascendencia de los resultados que se generaron en la presente investigación.

### ***Limitaciones***

El contenido planteado presenta varias limitaciones, entre las que resaltan:

- a) La revisión de la adecuación de la normatividad municipal a las disposiciones transitorias establecidas en el ordenamiento jurídico.
- b) La falta total de adecuación a las disposiciones normativas al marco estatal, documentando sus inconvenientes.

### ***Delimitaciones***

La investigación se centra en el análisis crítico-específico del recurso administrativo de revisión (como la utilización del recurso de reconsideración del recurso de revisión en materia urbana, caso específico en el municipio de Guadalajara, en relación con el dictamen de uso de suelo, trámite inicial para la expedición de la correspondiente licencia de construcción y edificación), previsto en el título XII de las medidas de seguridad, infracciones y sanciones, capítulo tercero De las Normas Aplicables al Procedimiento Administrativo, en

su artículo 364º en el Código Urbano del Estado de Jalisco, que cobra vigencia a partir del 1º de enero de 2009 y su tratamiento con lo dispuesto en el título IV denominado De la defensa de los administrados, del capítulo I del recurso de revisión, en su articulado del 133º al 141º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.

Solicitamos información para sustanciar la investigación empírica de esta tesis doctoral. Requerimos datos por medio de la Unidad de Transparencia del Municipio de Guadalajara. A continuación reproducimos la resolución para la veracidad de la información analizada que se presenta en este trabajo.



UNIDAD DE TRANSPARENCIA



**EXP. UT. 1315/2013**  
**INFOMEX 00933113**  
SENTIDO: PROCEDENTE

Guadalajara, Jalisco, a 02 dos de julio del año 2013 dos mil trece.

La Unidad de Transparencia emite **RESOLUCIÓN** relativa a la **SOLICITUD DE INFORMACIÓN** número UTI 1315/2013, 00933113, presentada por **Juan de Dios Guzmán Godínez**, ejerciendo su derecho de acceso a la información pública relativa al sujeto obligado **AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE GUADALAJARA, JALISCO**, señalando los siguientes:

Para los efectos de veracidad, legalidad y transparencia, se reproduce de forma textual:

En este sentido el día 2 de julio del 2013 se recibió la resolución relativa a la solicitud de información de información de la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento de Guadalajara Con número UTI 1315/2013, expediente de la plataforma digital denominada Infomex con número 00933113 presentada por él que redacta la presente tesis doctoral (Juan de Dios Guzmán Godínez), ejerciendo mi derecho de acceso a la información pública relativa al sujeto obligado Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jalisco, donde se señala lo siguientes:

En relación con los antecedentes se menciona:

1. El solicitante Juan de Dios Guzmán Godínez, con fecha 25 de junio de 2013, presentó mediante el sistema Infomex Jalisco, solicitud de información peticionando lo relativo a:  
“Relación de los expedientes de dictamen de trazo, usos y destino específicos emitidos en segundos pasos del período 01 de enero del 2009 al 31 de agosto del 2012 que contengan los siguientes campos: fecha, expediente, domicilio, zona, subzona, tipo de trámite, dictaminación y giro de la Secretaría de Obras Públicas del municipio de Guadalajara” [sic].
2. Con fecha 26 de junio del presente año (2013), esta Unidad genero el Acuerdo de Admisión respectivo, toda vez que la solicitud de información cumplió con los requisitos señalados en el arábigo 64 de la Ley de información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios, notificando al solicitante de forma electrónica mediante el sistema de Infomex Jalisco en la misma fecha, en apego al artículo 67 de la Ley en comento.
3. Con fecha de 27 de junio del año en curso, esta Unidad realizó la gestión interna necesaria para satisfacer las necesidades de información del solicitante, direccionando su solicitud vía electrónica mediante el sistema Infomex Jalisco a la Secretaría de Obras Publicas generando el sub-folio 00933113-001, requiriendo lo peticionado por el solicitante.
4. Con fecha 01 de julio del 2013, se recibió en dicha Unidad de transparencia vía correo electrónico el oficio numero C.T. 317/13 de la Secretaria de Obras Públicas.
5. Una vez integrado el presente asunto, se procede a su resolución por parte de esta Unidad de Transparencia en términos de los siguientes:

Donde plantea los siguientes considerandos:

- III. El sujeto obligado Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jalisco, tiene ese carácter, de conformidad con el artículo 23 fracción VII, de la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus municipios.
- IV. Ahora bien, cabe señalar que derivado de la gestión interna realizada por esta Unidad de Transparencia siempre prevalecieron los principios rectores de transparencia con la finalidad de Satisfacer las necesidades de información del solicitante y en el oficio C.T. 317/13 de la Secretaría de Obras Públicas, donde da respuesta a lo peticionado manifestando lo siguiente:

**Oficio C.T. 317/17 Secretaría de Obras Públicas**

“En relación con su petición le proporcionamos información peticionada en su solicitud misma que consta de 17 páginas.  
Sin más por el momento (...)” [sic]

- V. Así pues, de las manifestaciones realizadas por el servidor público en comento, se observa que el mismo hace alusión a la existencia de la información, ya pone a disposición la documentación referida, por tanto se establece una existencia de la información. Dicha documentación consta de 17 diecisiete hojas útiles.

Con los siguientes resolutivos:

Primero. La solicitud de información presentada por el C. Juan de Dios Guzmán Godínez, se admitió y cumplió con los requisitos legales, la competencia de este sujeto obligado quedo señalada al momento de la admisión y cumplió con



los requisitos legales, la competencia de este sujeto obligado quedo señalada al momento de la admisión de la solicitud de información materia de la presente resolución y las comunicaciones internas llevadas a cabo resultaron adecuadas.

SEGUNDO. Se declara la presente resolución en sentido PROCEDENTE, derivada de la solicitud de información presentada por el peticionario, por las consideraciones antes expuestas.

[...]

Así lo resolvió la titular de la Unidad de Transparencia del municipio de Guadalajara, el día en que se actúa.

Con la leyenda “2013, Guadalajara Capital Joyera de América”, Fechado el día 2 de julio del 2013 y signado por la Mtra. Nancy Paola Flores Ramírez, Titular de la Unidad de Transparencia (rúbrica).

De lo anterior se evidencia la firma del presente dictamen:

la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

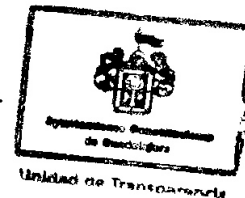
Así lo resolvió la Titular de la Unidad de Transparencia del Municipio de Guadalajara, el día en que se actúa.

**A T E N T A M E N T E**  
“2013, Guadalajara Capital Joyera de América”  
Guadalajara, Jalisco, 02 de julio de 2013.

**MTRA. NANCY PAOLA FLORES RAMÍREZ**  
**TITULAR DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA.**

Elaboro NPFR/ERR\*

Página 4 de 4



Así, se procedió al análisis estadístico de las 17 páginas presentadas respecto a la información proporcionada por el sujeto obligado para el procesamiento de datos respectivo.

#### 4.7.2 *La investigación sociojurídica del fenómeno social*

Entendemos como ciencia el “conjunto de conocimientos obtenidos mediante la observación y el razonamiento sistemáticamente estructurados y de los que se deducen principios y leyes generales”.<sup>215</sup> Por lo que se deriva que el derecho es el conjunto de normas y a la vez fenómeno social que no se limita a los documentos (investigación documental), sino que se amplía con el análisis de los hechos (investigación de campo) y de las personas (investigación de encuestas y de historias de vida).<sup>216</sup>

De lo anterior podemos deducir que estamos ante una investigación de campo con efectos de la aplicación de la normatividad y sus prácticas “legales” en materia urbanística.

La pregunta a responder es si tiene razón de ser el dictamen de trazo, usos y destinos específicos a nivel municipal y como se relaciona con el Código Urbano del Estado y las leyes complementarias a nivel estatal y municipal, además de los efectos que han propiciado su mal uso, su mala aplicación o su equivocada forma de resolver por la propia autoridad.<sup>217</sup>

De lo anterior podemos deducir que los procesos de observación y registro de datos de los fenómenos naturales, el ser humano explora y explica desde hace más de mil años. Esto dio origen a que se desarrollaran más rápido las ciencias naturales que las ciencias sociales, y que desde una visión reduccionista y

---

<sup>215</sup> *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*, Madrid: Ed. Espasa-Calpe, 2001, t. 1, pág. 549.

<sup>216</sup> Jorge Alberto González, Galván. *La construcción del derecho. Métodos y técnicas de investigación*. México: UNAM, 2007.

<sup>217</sup> Recurso de revisión en materia de desarrollo urbano. Comisión de dictaminación ventanilla única de la Secretaría de Obras Públicas del municipio de Guadalajara.

errónea se considerara que los fenómenos sociales no podrían proporcionar conocimientos científicos, ante la “dificultad de observar patrones regulares en la sociedad” y la falta de control en el pensamiento y actuación de las personas, los fenómenos políticos, económicos y sociales.

Esta visión está rompiendo fronteras al incorporar el análisis económico del derecho y su vinculación con las herramientas de la investigación científica.

Según la aseveración de William Goode y Paul Hatt:

cuando la teoría pasa a ser demostrada, desciende al campo de los hechos [...] la teoría científica es la suma de hechos acerca de un tema dado, resultando incuestionable que la teoría y los hechos giran en torno a una acción recíproca, es decir, el crecimiento de la ciencia se ve en hechos nuevos y en nuevas teorías. Los hechos cobran su significado definitivo por las teorías que los definen, predicen, clasifican, señalan y determinan.<sup>218</sup>

De lo anterior se procedió a la realización de la investigación empírica respecto a este recurso administrativo multicitado y analizar el procesamiento de la información del recurso de reconsideración del recurso de revisión respecto al dictamen del trazo, usos y destinos específicos del suelo a través de la Secretaría de Obras Públicas del municipio de Guadalajara.

#### *4.7.3 El objeto de estudio como fenómeno jurídico-social*

El objeto de estudio que nos ocupa es un fenómeno jurídico-social con el cual se amplía el horizonte de la investigación más allá de lo dogmático legal; es decir, además de estudiar fuentes formales, como los ordenamientos jurídicos revisados, también se debe de trabajar con fuentes materiales, integradas por

---

<sup>218</sup> William J. Goode y Paul K. Hatt. *Métodos de investigación social*. México: Trillas, 2002, p. 27.

hechos y acontecimientos que se dan en la realidad y se deben considerar para determinar el nacimiento y contenido de las normas jurídicas. Así, esta investigación encuentra su sustento en la teoría tridimensional del derecho, al requerir el estudio de normas, hechos y valores.

De forma breve enunciaremos el fundamento legal del recurso de revisión utilizado en los formularios y dictámenes emitidos por la propia autoridad municipal de Guadalajara.

**Tabla 21. Resumen del fundamento del recurso de revisión utilizado en los dictámenes de la autoridad municipal**

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. Constitución política de los estados unidos mexicanos artículo 115 primer párrafo fracción II, fracción V, primer párrafo, incisos a, b ,d.</li><li>2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27 tercer párrafo.</li><li>3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 124.</li><li>4. Ley de General de Asentamientos Humanos artículos 6, 9 fracciones I,III y XV, 15 y demás aplicables del presente ordenamiento.</li><li>5. Constitución Política del Estado de Jalisco 86.</li><li>6. Código Urbano para el Estado de Jalisco solo menciona en el recurso el artículo 386</li><li>7. Ley del procedimiento administrativo del estado de Jalisco en el dictamen menciona los siguientes 1, 4, 5, 6, 7, 8, 9 fracción I inciso a, 10 último párrafo, 12, 13, 14 y del 133 al 141.</li><li>8. Ley de Gobierno y la Administración pública Municipal del Estado de Jalisco en sus 3, 4, primer párrafo, punto 41, 37 fracciones artículos 37, fracción XIV y XVI, 38 fracción XII, 60, 148, 150 y 151.</li><li>9. Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el municipio de Guadalajara en el dictamen se fundamenta en los siguientes artículos 1, 2, 4 fracciones I, III, IV, X, XIII, XIV; 6, 7, 8, 9, 94, 95, 96, 107, 109, 110, 111, 112, 113 y 115, pero en el recurso solamente hace referencia 158, 159, fracción I, 160, 161, fracciones III y IV, primer párrafo.</li><li>10. Reglamento del acto y del procedimiento Administrativo del municipio de Guadalajara 1,3, 5, 6, 7, 8 y 27.</li><li>11. Reglamento de la Administración pública municipal solamente hace referencia al artículo 29 bis.</li></ol> |
|---|

Fuente: elaboración propia con información de los diversos resolutivos emitidos por el Comité Dictaminador del recurso de revisión en materia urbana del municipio de Guadalajara.

Con relación a la fundamentación expuesta se puede apreciar una falta de técnica jurídica al no incluir diversa normatividad en cada uno de los anteriores apartados, por ejemplo:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no menciona el último párrafo de la fracción V.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 124, no lo menciona en el dictamen respectivo.
3. Ley de General de Asentamientos Humanos no menciona los artículos 1, 5, 12, 18, 27, 28, 35 y 51 fracción I y VI).
4. Constitución Política del Estado de Jalisco no menciona los siguientes en el recurso 73, 77 fracciones II, III, VII, XLV y XLVI).
5. Código Urbano para el Estado de Jalisco omitiendo todos los siguientes en el recurso 1, 2, 3, 10 fracciones I, IV, IX, XVIII, XIX, XX XLIV, 114, 127, 148, 149, 150, 206, 207, 228, 229, 230, 231, 277, 284, 307, 336, 337, 340.
6. Ley del procedimiento administrativo del estado de Jalisco, en relación con el recurso de revisión solamente el 140.
7. Ley de Gobierno y la Administración pública Municipal del Estado de Jalisco no menciona los que determinan en el dictamen como materia de impugnación, los siguientes 37, fracción II, VI, 40 fracciones II.
8. Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el municipio de Guadalajara pero en el recurso solamente hace referencia 158, 159, fracción I, 160, 161, fracciones III y IV, primer párrafo.
9. Reglamento del acto y del procedimiento Administrativo del municipio de Guadalajara, en relación con el recurso, plasma los siguientes artículos 10, fracción XLII, 1, 2, 3 y 60, puntos 1 y 2.

10. Reglamento de la Administración pública municipal solamente hace referencia al artículo 29 bis y excluye los que están establecidos en el dictamen que son 1,2, 3, 4, 8 punto 1; 13, 57 y 94.
11. No lo menciona en el recurso a la Ley para regular la venta y consumo de bebidas Alcohólicas del Estado de Jalisco en sus artículo 20 numeral 1.
12. No lo menciona en el recurso al Reglamento para el funcionamiento de Giros Comerciales, industriales y de prestación de servicios del municipio de Guadalajara en sus artículos 66 y 66 bis.
13. No lo menciona en el recurso al Reglamento del consejo de Giros Restringidos del municipio de Guadalajara en su artículo 4 numeral 3.
14. No lo menciona en el recurso de revisión al Reglamento reformado de Zonificación Urbana del municipio de Guadalajara aprobado en sesión de Ayuntamiento celebrada el día 16 de agosto del 2011 y publicado el día 26 de agosto del 2011 en la Gaceta municipal.
15. No lo menciona en el recurso al Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población del Distrito urbano y Plan Parcial de Desarrollo Urbano Subdistrito Urbano aprobados en sesión de Ayuntamiento el 13 trece de noviembre, 11 de diciembre y 18 de diciembre del año 2003, del día 2 dos de octubre y 11 de diciembre del año 2008 en la Gaceta Municipal de Guadalajara.

Como podemos apreciar en la tabla 21, en la fundamentación del recurso de revisión en materia urbanística existe una diversidad de interpretaciones que se sostiene con normatividad de diversa índole. No ataca lo vertido en el dictamen sino que se sustenta en artículos diversos a los expuestos en el recurso, y en el mismo expediente van adicionando más artículos para darle sustento a esta resolución.

Se hace referencia a la tesis número 222196, octava época, de la SCJN, pero la visión no es clara, pues no describen el sentido por el cual se menciona en el análisis jurídico técnico para reforzar el argumento. Esto demuestra una falta de profesionalismo del equipo técnico que resuelve estos recursos de revisión en relación con el desarrollo urbano.

El argumento central en casi todos los recursos se sustenta en el derecho de igualdad, como lo menciona el recurso de revisión RMDU 385/2010, del 13 de julio de 2010 y emitido el 25 de mayo de 2011, página cuatro: “De lo transcrito se advierte que este derecho de igualdad, se traduce en que las autoridades administrativas actuarán sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general”.

Nos dimos a la tarea de organizar la información de los recursos de revisión (o de “segundo paso”) en materia urbanística en el municipio de Guadalajara de enero 2009 a junio de 2012. Analizamos los datos solicitados a la entidad emisora del dictamen y los recursos de revisión después de modificada la normatividad urbana, a partir de la vigencia del Código Urbano del Estado de Jalisco, del 1º de enero de 2009 hasta el mes de agosto de 2012, debido al cambio de la administración municipal.

El departamento de ventanilla única de la Dirección Técnica, de la Secretaría de Obras Públicas, del municipio de Guadalajara, se encarga de resolver los siguientes trámites:

1. **Dictaminación de trazo, usos y destinos específicos** (3 días hábiles (excepto gasolineras, antenas de telecomunicaciones e ingresos).
2. **Dictaminación de prefactibilidades de uso de suelo** (ya no se proporciona este trámite).
3. Dictaminación del centro histórico y barrios tradicionales, trámite normal, 3 días hábiles.
4. Dictaminación del centro histórico y barrios tradicionales, trámite ágil, 24 horas.
5. Dictaminación de anuncios estructurales, 3 días hábiles.
6. Dictaminación de anuncios semiestructurales, 3 días hábiles.
7. Dictaminación de anuncios varios, mismo día.

Previo a la entrada del Código Urbano, en la administración pública municipal de Guadalajara 2007-2009 se consideraron las áreas de fraccionamientos, nomenclatura y de la Comisión para la regulación de asentamientos irregulares (denominada COMUR), que a continuación se enuncian:

**Tabla 22. Resumen de la disposición normativa municipal en Guadalajara, 2007-2009**

FRACCIONAMIENTOS	X. Dictaminar y controlar la ejecución de obras de fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, retificaciones, regularizaciones de terrenos rústicos y urbanos en el municipio, así como registros de obra en zonas irregulares
	XXV. Llevar a cabo las acciones necesarias, a fin de corroborar que los promotores y fraccionadores cumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en materia de desarrollos inmobiliarios, fraccionamientos, fusiones, subdivisiones
	XXVI. Ofrecer orientación para el mantenimiento y prestación de los servicios de los fraccionamientos recibidos por el Ayuntamiento, en los términos que establece la ley estatal en materia de desarrollo urbano
	XXVII. Emitir dictámenes técnicos para la autorización y recepción de fraccionamientos
NOMENCLATURA	XXVIII. Cuidar que la nomenclatura de las calles y avenidas de la ciudad sea la correcta y que tenga la placa nominativa correspondiente
	XXIX. Llevar un control de la numeración de cada predio
	XXX. Asignar los números oficiales que le hayan sido solicitados por la población, previo pago de los derechos correspondientes
	XXXI. Llevar a cabo recorridos periódicos en los predios del municipio para verificar el orden numérico oficial y hacer las correcciones que sean necesarias, actuando para tal efecto coordinadamente con el resto de los municipios de la zona metropolitana
COMUR	XXXII. Participar en los programas de regularización de fraccionamientos



Fuente: Reglamento de la Administración Pública Municipal de Guadalajara 2007-2009.

En la medición de estas funciones en la administración municipal de Guadalajara en dicho periodo, se manejaron los siguientes indicadores:

**Tabla 23. Indicadores de la administración municipal de Guadalajara, 2007-2009**

Nombre	Clave de variable	Nombre de variable	Unidad
Índice de aprobación de solicitudes de remodelación de fincas en el centro histórico*	NSIRCH	Número de solicitudes ingresadas de remodelación de finca en el centro histórico	Número natural
	NSPSCH	Número de solicitudes por calificar (rezagadas) de remodelación en centro histórico	Número natural
	NSSCH	Número de solicitudes calificadas de remodelación en el centro histórico	Número natural
	NSARCH	Número de solicitudes aprobadas para remodelación en el centro histórico	Número natural
Índice de aprobación de solicitudes para anuncio comercial	NSIAC	Número de solicitudes ingresadas en el mes para anuncio comercial	Número natural
	NSSAC	Número de solicitudes supervisadas en el mes para anuncio comercial	Número natural
	NSAAC	Número de solicitudes aprobadas en el mes para anuncio comercial	Número natural
Índice de aprobación de solicitudes para dictamen de uso, trazo y destino específico del suelo	NSIDUS	<b>Número de solicitudes ingresadas para dictamen de uso, trazo y destino de suelo</b>	Número natural
	NSPCUS	<b>Solicitudes por calificar (rezagadas) para distintos dictámenes (uso de suelo)</b>	Número natural
	NSCUS	<b>Número de solicitudes calificadas en el mes para dictamen (uso de suelo)</b>	Número natural
	NSAUS	<b>Número de solicitudes aprobadas en el mes para trazo, uso y destino de suelo</b>	Número natural
Tiempo promedio de entrega de solicitud de dictamen de uso de suelo	TESDUS	<b>Tiempo promedio de entrega de solicitud de dictamen de uso de suelo</b>	Días

Satisfacción ciudadana de la Obra pública	SCOP	Satisfacción ciudadana de la obra pública	Del 1 al 10
---	------	---	-------------

Fuente: informes de gobierno de la administración pública municipal de Guadalajara 2007-2009.

Por lo que es necesario resaltar que la vigencia del Código Urbano recayó en esta administración, por lo que no se evidenciaron los cambios que obligaban la vigencia del ordenamiento urbano estatal.

En el trienio de la gestión municipal de Guadalajara (2010-2012), como muestran los informes de avances de resultados en la administración, se evidencia que la importancia de este tema disminuyó debido a una nueva forma de rendición de cuentas mediante indicadores sensibles, no reflejándose en sus informes,<sup>219</sup> pero estos temas (planeación y rendición de cuentas urbanísticas) no son objeto de la presente investigación.

#### *4.7.4 Resultados de la investigación*

En la investigación de campo, de forma exploratoria podemos aseverar que esta información no está sistematizada públicamente y, por consecuencia, no evidencia el comportamiento jurídico de las prácticas jurídico-administrativas de los funcionarios públicos a nivel municipal, en particular del Ayuntamiento de Guadalajara.

Primeramente, se evidencia que de 2009 a 2012 fueron ingresados un total de 875 recursos de revisión, de los cuales 660 fueron tramitados en el primer año

---

<sup>219</sup> No se muestran en la página web del municipio, debido a que para esta administración municipal fue prioritario publicitar gráficas, líneas de tiempo y fotografías de los “indicadores”.

de la muestra, es decir, el 78% fue aceptado como procedente en 2009, como se muestra en la tabla 24.

**Tabla 24. Dictaminación del recurso de revisión urbanística, Guadalajara, 2009-2012**

		Año				Total
		2009	2010	2011	2012	
Dictaminación	COMPATIBLE	2	7	26	0	35
	IMPROCEDENTE	0	0	1	0	1
	INCOMPATIBLE	0	1	0	0	1
	INFORMATIVO	0	0	1	0	1
	PROCEDENTE	660	103	44	30	837
Total		662	111	72	30	875

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Departamento de Ventanilla Única de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara.

En la siguiente tabla podemos evidenciar que la mayor concentración de los trámites fueron solicitados por zona del municipio de Guadalajara y en el año de su aprobación.

Podemos constatar que en el año de su publicación, 2009, se ingresaron el 76% de los trámites, concentrándose en dos áreas: 139 expedientes para la zona minerva y con 235 en la zona oblatos.

Para 2010 y 2011 existe una disminución drástica respecto a las ingresadas en 2009. En 2010 se registró un total de 111, mientras que en 2011 se tiene un total de 72 y para 2012, 30 (es necesario resaltar que la solicitud de información solo se pidió hasta agosto de 2012, por lo cual este año no podríamos tener la totalidad de los expedientes ingresados para este año).

**Tabla 25. Distribución por zonas del recurso de revisión en materia urbanística, Guadalajara, 2009-2012**

	Año				Total
	2009	2010	2011	2012	
Zona 2 Minerva	138	18	12	5	173
Zona 3 Huentitán	9	1	0	1	11
Zona 4 Oblatos	235	49	33	18	335
Zona 5 Olímpica	70	12	8	3	93
Zona 6 Tetlán	71	7	7	1	86
Zona 7 Cruz Sur	54	11	7	1	73
99 (valor perdido)	85	13	5	1	104
<b>Total</b>	<b>662</b>	<b>111</b>	<b>72</b>	<b>30</b>	<b>875</b>

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Departamento de Ventanilla Única de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara.

La clasificación de giro no tiene una condición homogénea, debido a que la captura se realiza de forma subjetiva en la base de datos, ya que no existen criterios definidos que unifiquen la información (prácticas irregulares), por lo que cuando es necesario solo se sacan listados interminables de datos que no se pueden procesar para una toma de decisiones oportuna y eficaz.

Es decir, la captura está determinada por la discrecionalidad del personal operativo, que propicia la poca claridad en una clasificación de los giros solicitados, debido a que se van agregando y cambiando nombres, condiciones, formas y esquemas para diversificar y hacer factible el otorgamiento del dictamen respectivo.

Esto induce a una acción proto-corruptiva que no se erradica ya que solo se ven las cosas desde una óptica determinada, y se dejan de lado los procesos

administrativos que están en manos de los operarios que generan las relaciones de intercambio y por ser personal de base inamovible.<sup>220</sup>

En la tabla 26 se muestran la distribución por porcentaje de la dictaminación y los tipos de trámites del recurso de revisión en materia urbanística del municipio de Guadalajara del período 2009 a 2012. Resaltamos los dictámenes procedentes de 2009 fueron 412, de un total de 660. Con esta información percibimos la falta de criterios y la oportunidad para destrabar los trámites que estaban atorados en administraciones anteriores.

---

<sup>220</sup> Podemos analizar la información según los datos del reporte emitido por los mismos municipios a la última evaluación del sistema de indicadores de desempeño (SINDES). Según el artículo publicado el día 22 de octubre de 2012 en el periódico *El Informador*: “[...] empleados municipales por cada mil habitantes del municipio de Guadalajara: 8.27. hay un dato extra que revela el incremento injustificado de la nómina de Guadalajara, de acuerdo con especialistas el municipio redujo su población pues 155,000 tapatíos abandonaron la capital entre 1990 y 2010 por el fenómeno de la migración intraurbana; sin embargo, la plantilla laboral del Ayuntamiento prácticamente se duplicó en 15 años. Menos población, pero más burocracia”. Además, lo anterior se complementa con otro estudio, el índice de competitividad urbana 2012 del instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) que explica los efectos de la falta de capacitación en las administraciones públicas: “El desempeño de los ayuntamientos se caracteriza por su bajo nivel de profesionalización la brevedad de los períodos de gobierno y la ausencia de programas de servicio civil de carrera. En general, si un gobierno urbano no tiene suficiente información sobre su labor, es muy difícil mejorar su gestión. Los indicadores de desempeño además empoderan a la sociedad y fortalecen la democracia local”. En este sentido la nómina en Guadalajara en 2009 representó 42% de su gasto en 2010, 37%, en 2011, 48% y en 2012 el 53% (presupuesto de egresos del municipio de Guadalajara para el ejercicio 2012: 6,592,367,428 pesos, datos tomados de Información de SINDES y el IMCO).

**Tabla 26. Relación de dictaminación por el tipo de trámite del recurso de revisión en materia urbanística, municipio de Guadalajara, 2009-2012**

Año		Tipo de trámite						Total
		EDIFICACIÓN NUEVA	FACTIBILIDAD DE USO DE SUELO	REGIMEN DE CONDOMINIO	RELOTIFICACION	REMEDIACIÓN Y/O AMPLIACIÓN	SUBDIVISIÓN UN TERRENO	
2009	COMPATIBLE	1	1	0		0	0	2
	PROCEDENTE	122	412	12		65	49	660
Total		123	413	12		65	49	662
2010	COMPATIBLE	0	7	0	0	0	0	7
	INCOMPATIBLE	0	0	0	0	1	0	1
	PROCEDENTE	42	43	2	1	12	3	103
Total		42	50	2	1	13	3	111
2011	COMPATIBLE	1	22			3	0	26
	IMPROCEDENTE	0	0			0	1	1
	INFORMATIVO	1	0			0	0	1
	PROCEDENTE	13	29			1	1	44
Total		15	51			4	2	72
2012	PROCEDENTE	1	26			2	1	30
Total		1	26			2	1	30

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Departamento de Ventanilla Única de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara.

Se evidencia que la dictaminación se dio como procedente por el tipo de trámite para edificación nueva con 123 y por factibilidad de uso de suelo con 412, lo que da un total de 534, es decir, un 80% respecto del total de 665.

Esta información contrasta con los años subsecuentes, pues su número descendió considerablemente a menos de 100; por ejemplo, en 2010 en las mismas dos variables 85 de 111; en el año de 2011 en las mismas variables bajó a 43 de 72. Podemos evidenciar por el simple cálculo aritmético que en 2009 se dio un uso excesivo de este recurso de reconsideración del recurso de revisión del dictamen de uso de suelo, y que valdría la pena señalar que fue en la transición político-electoral de 2009-2010.

Se realizó una reclasificación en la variable “giro” para determinar el grado de impacto en el uso de suelo de los recursos de revisión interpuestos ante la comisión, partiendo de los siguientes conceptos:

1. Vivienda
2. Servicios
3. Gasolineras
4. Estacionamientos
5. Giros rojos (venta de cerveza abierta, cerrada, vinos generosos, etc.)

En la tabla 28 podemos apreciar los datos necesarios para una clasificación más específica y analizar el fenómeno del uso de suelo, de acuerdo con las solicitudes de los ciudadanos, de la propia autoridad. Percibimos el incremento del abuso y la falta de control por parte de esta última, en la regulación de los giros rojos, lo que trae como consecuencia efectos nocivos a la sociedad.

**Tabla 27. Distribución por porcentaje de la dictaminación y tipos de trámites del recurso de revisión en materia urbanística, Guadalajara, 2009-2012**

año	Tipo tramite	EDIFICACIÓN NUEVA	Count	Dictaminación					Total
				COMPATIBLE	IMPROCE DENTE	INCOMPATIBLE	INFORMATIVO	PROCEDENTE	
2009	Tipo tramite	EDIFICACIÓN NUEVA	Count	1				122	123
		% within Tipo tramite	.8%				99.2%	100.0%	
		% within Dictaminación	50.0%				18.5%	18.6%	
		% of Total	.2%				18.4%	18.6%	
		FACTIBILIDAD DE USO DE SUELO	Count	1				412	413
		% within Tipo tramite	.2%				99.8%	100.0%	
% within Dictaminación	50.0%				62.4%	62.4%			
% of Total	.2%				62.2%	62.4%			
REGIMEN EN CONDOMINIO	Count	0				12	12		
% within Tipo tramite	.0%					100.0%	100.0%		
% within Dictaminación	.0%					1.8%	1.8%		
% of Total	.0%					1.8%	1.8%		
REMODELACIÓN Y/O AMPLIACIÓN	Count	0				65	65		
% within Tipo tramite	.0%					100.0%	100.0%		
% within Dictaminación	.0%					9.8%	9.8%		
% of Total	.0%					9.8%	9.8%		
SUBDIVIDIR UN TERRENO	Count	0				49	49		
% within Tipo tramite	.0%					100.0%	100.0%		
% within Dictaminación	.0%					7.4%	7.4%		
% of Total	.0%					7.4%	7.4%		
Total	Count	2				660	662		
% within Tipo tramite	.3%					99.7%	100.0%		
% within Dictaminación	100.0%					100.0%	100.0%		
% of Total	.3%					99.7%	100.0%		
2010	Tipo tramite	EDIFICACIÓN NUEVA	Count	0		0		42	42
		% within Tipo tramite	.0%		.0%		100.0%	100.0%	
		% within Dictaminación	.0%		.0%		40.8%	37.8%	
		% of Total	.0%		.0%		37.8%	37.8%	
		FACTIBILIDAD DE USO DE SUELO	Count	7		0		43	50
		% within Tipo tramite	14.0%		.0%		86.0%	100.0%	
% within Dictaminación	100.0%		.0%		41.7%	45.0%			
% of Total	6.3%		.0%		38.7%	45.0%			
REGIMEN EN CONDOMINIO	Count	0		0		2	2		
% within Tipo tramite	.0%		.0%			100.0%	100.0%		
% within Dictaminación	.0%		.0%			1.9%	1.8%		
% of Total	.0%		.0%			1.8%	1.8%		
RELOTIFICACION	Count	0		0		1	1		
% within Tipo tramite	.0%		.0%			100.0%	100.0%		
% within Dictaminación	.0%		.0%			1.0%	.9%		
% of Total	.0%		.0%			.9%	.9%		
REMODELACIÓN Y/O AMPLIACIÓN	Count	0		1		12	13		
% within Tipo tramite	.0%		7.7%			92.3%	100.0%		
% within Dictaminación	.0%		100.0%			11.7%	11.7%		
% of Total	.0%		.9%			10.8%	11.7%		
SUBDIVIDIR UN TERRENO	Count	0		0		3	3		
% within Tipo tramite	.0%		.0%			100.0%	100.0%		
% within Dictaminación	.0%		.0%			2.9%	2.7%		
% of Total	.0%		.0%			2.7%	2.7%		
Total	Count	7		1		103	111		
% within Tipo tramite	6.3%		.9%			92.8%	100.0%		
% within Dictaminación	100.0%		100.0%			100.0%	100.0%		
% of Total	6.3%		.9%			92.8%	100.0%		
2011	Tipo tramite	EDIFICACIÓN NUEVA	Count	1	0		1	13	15
		% within Tipo tramite	6.7%	.0%			6.7%	86.7%	100.0%
		% within Dictaminación	3.8%	.0%			100.0%	29.5%	20.8%
		% of Total	1.4%	.0%			1.4%	18.1%	20.8%
		FACTIBILIDAD DE USO DE SUELO	Count	22	0		0	29	51
		% within Tipo tramite	43.1%	.0%			56.9%	100.0%	
% within Dictaminación	84.6%	.0%			85.9%	70.8%			
% of Total	30.6%	.0%			40.3%	70.8%			
REMODELACIÓN Y/O AMPLIACIÓN	Count	3	0		0	1	4		
% within Tipo tramite	75.0%	.0%			25.0%	100.0%			
% within Dictaminación	11.5%	.0%			2.3%	5.6%			
% of Total	4.2%	.0%			1.4%	5.6%			
SUBDIVIDIR UN TERRENO	Count	0	1		0	1	2		
% within Tipo tramite	.0%	50.0%			50.0%	100.0%			
% within Dictaminación	.0%	100.0%			2.3%	2.8%			
% of Total	.0%	1.4%			1.4%	2.8%			
Total	Count	26	1		1	44	72		
% within Tipo tramite	36.1%	1.4%			1.4%	61.1%	100.0%		
% within Dictaminación	100.0%	100.0%			100.0%	100.0%			
% of Total	36.1%	1.4%			1.4%	61.1%	100.0%		
2012	Tipo tramite	EDIFICACIÓN NUEVA	Count				1	1	
		% within Tipo tramite					100.0%	100.0%	
		% within Dictaminación					3.3%	3.3%	
		% of Total					3.3%	3.3%	
		FACTIBILIDAD DE USO DE SUELO	Count				26	26	
		% within Tipo tramite					100.0%	100.0%	
% within Dictaminación					86.7%	86.7%			
% of Total					86.7%	86.7%			
REMODELACIÓN Y/O AMPLIACIÓN	Count				2	2			
% within Tipo tramite					100.0%	100.0%			
% within Dictaminación					6.7%	6.7%			
% of Total					6.7%	6.7%			
SUBDIVIDIR UN TERRENO	Count				1	1			
% within Tipo tramite					100.0%	100.0%			
% within Dictaminación					3.3%	3.3%			
% of Total					3.3%	3.3%			
Total	Count				30	30			
% within Tipo tramite					100.0%	100.0%			
% within Dictaminación					100.0%	100.0%			
% of Total					100.0%	100.0%			



Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Departamento de Ventanilla Única de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara.

**Tabla 28. Distribución por año y la reclasificación por giro del recurso de revisión en materia urbanística, Guadalajara, 2009-2012**

		Reclasificación por giro					Total
		Vivienda	Servicios	Gasolineras	Estacionamiento	Giro rojo	
Año	2009	115	340	14	12	181	662
	2010	20	48	25	1	17	111
	2011	8	40	5	0	19	72
	2012	3	17	0	3	7	30
Total		146	445	44	16	224	875

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Departamento de Ventanilla Única de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara.

De la anterior tabla, podemos aducir que con la reclasificación por giro nos muestra una clara tendencia que la mayor concentración de giros rojos (181) y de servicios (340) se dieron en el año de 2009, dando una concentración de 521 de un total de 662, lo que representa un 79 por ciento del total de giros aprobados por esta vía en el mencionado año.

Podemos contrastar con los aprobados en el periodo del 2012, que en su totalidad fueron 30 que si los consideramos con el total del periodo analizado del 2009 al 2012 representan un tres por ciento.

De lo anterior podemos deducir que la mayor concentración de giros aprobados se presentó en el 2009, y en los periodos sucesivos tuvo una constante promedio de 71 giros aprobados por anualidad, posterior al primer año ya mencionado.

**Tabla 29. Distribución por zona y por reclasificación por giro del recurso de revisión en materia urbanística, Guadalajara, 2009-2012**

	reclasif_giro1					Total
	Vivienda	Servicios	Gasolineras	Estacionamiento	Giro rojo	
Zona 1 Centro Metropolitano	1	0	0	0	1	2
Zona 2 Minerva	28	82	17	10	36	173
Zona 3 Huentitán	2	5	1	0	3	11
Zona 4 Oblatos	60	181	4	1	89	335
Zona 5 Olímpica	21	77	6	3	42	149
Zona 6 Tetlán	17	43	9	0	41	110
Zona 7 Cruz del Sur	17	57	6	2	12	94
99	0	0	1	0	0	1
Total	146	445	44	16	224	875

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por el Departamento de Ventanilla Única de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de Guadalajara.

En la tabla 29 con la reclasificación podemos observar que respecto a la vivienda y servicios, las zonas que tuvieron mayor crecimiento fueron oblatos y la minerva; en relación con las gasolineras y los estacionamientos, la zona que tuvo mayor crecimiento fue la Minerva; respecto a los giros rojos (venta de cerveza abierta, cerrada, vinos generosos, etcétera) la mayor fue la zona de Oblatos, pero también se incrementó en las zonas de la Minerva, Olímpica y Tetlán.

Esto se refuerza en lo mencionado en la conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción:

En el mundo globalizado en el cual nos encontramos inmersos, dicho sistema debe ser interactivo, a través de la cooperación y la asistencia mutua entre las instituciones nacionales, entre las cuales figuran los Tribunales de Justicia, Ministerios Públicos o Fiscalías, las entidades fiscalizadoras superiores y los demás organismos gubernamentales y no gubernamentales, así como todas aquellas otras instituciones e interesados en esta lucha a nivel internacional, que recogen información y experiencias que pueden enriquecer nuestras

estrategias y políticas en la lucha contra este mal, calificado por algunos con el “SIDA social”. Los problemas de corrupción a los que hoy en día hacen frente nuestras naciones, no pueden ser abordados únicamente por los gobiernos. Se requiere el concurso del sector privado, las organizaciones que conforman la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Hasta el momento, dicha cooperación y coordinación han resultado insuficientes.<sup>221</sup>

En dicha convención se establece que todos los sectores deben mancomunar sus esfuerzos, en los planos nacional e internacional, a fin de promover:

- Un mejor conocimiento del problema y de las instituciones dedicadas a combatirlo, y un incremento en el intercambio de información;
- Una toma de conciencia acerca de la gravedad del fenómeno y una mejor comprensión de los instrumentos legales existentes para combatirla, entre los que se encuentra esta Convención;
- Una asistencia técnica recíproca, mayor coordinación institucional y un enfoque consistente del problema que tenga carácter internacional;
- El establecimiento de medidas de carácter práctico para la aplicación de las estrategias de los Estados Miembros para la lucha contra la corrupción;
- El desarrollo de sistemas judiciales honestos, transparentes y efectivos, que sancionen a los corruptos;
- Dirigentes a todos los niveles de la actividad humana que sean honestos, eficientes e íntegros, y que con su conducta den el ejemplo y contribuyan al establecimiento de nuevos modelos, nuevos comportamientos y nuevas formas de convivencia.<sup>222</sup>

Realizar un seguimiento en este tipo de estudios, nos proporcionará mayores aportaciones de los patrones que deberemos mejorar en la actuación de la gestión de la administración pública a nivel general en México, y en lo particular en el ámbito urbanístico a nivel local (los estados y los municipios).

Como hemos evidenciado a lo largo del presente capítulo, el desarrollo urbano con especial referencia en el derecho urbanístico, es un concepto polisémico además de complejo, el cual está relacionado con el ordenamiento territorial ya

---

<sup>221</sup> ONU. *Acción mundial contra la corrupción. Los documentos de Mérida*. 2005. Acontecimientos paralelos de la conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, organizados conjuntamente por el gobierno de México y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Mérida (México), del 9 al 11 de diciembre de 2003.

<sup>222</sup> *Ibidem*.

no solo de la ciudad, sino también de la zona rural que no podemos dejar de lado el crecimiento urbano, que cada día reclama más y más espacio de la periferia (el cual debe de estar regulado y determinar reglas claras para un desarrollo sustentable y sostenible de la región).

Con la intención de una homologación de la legislación, se realizó un nuevo ordenamiento, el Código Urbano del Estado de Jalisco, con el propósito de hacer más eficaz la regulación de los centros urbanos y de las regiones; además de remitir los recursos administrativos (de revisión y de inconformidad) contemplados en la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco y sus municipios.

Los procedimientos administrativos municipales, que son el origen de los actos en materia urbanística, no se han adecuado a los planteamientos de la normatividad estatal. La normatividad estatal fue violentada por parte de los funcionarios públicos municipales, debido a que el plazo señalado en los artículos transitorios del ordenamiento estatal pasó en demasía y no se interpuso ningún recurso de inconstitucionalidad en relación a la no aceptación a dicha legislación estatal. Esto evidencia una actitud omisa de la administración, por el incumplimiento y la ineficacia, incurriendo en actos de corrupción e impunidad.

La vigencia del Código Urbano y la derogación de la anterior Ley de Desarrollo Urbano, en 2009, se evidenció un abuso de la autoridad debido a la falta de conocimiento y control por parte del Estado y de los propios municipios en la regulación de los dictámenes de uso de suelo. Este fenómeno aún sigue

vigente por el uso del recurso de reconsideración que hemos analizado en el presente capítulo.

La presente investigación no pretende agotar el tema, sino proponer el desarrollo de más estudios sobre el derecho urbanístico, en especial profundizar en el análisis doctrinal, económico y procesal del derecho como corriente jurídica del análisis económico, ya que aportaría datos esenciales para una evaluación de las repercusiones legislativas en los derechos de los ciudadanos, las obligaciones de las autoridades, sus límites con la armonización del ordenamiento territorial y el crecimiento económico de las ciudades y sus regiones.

## CONCLUSIONES

La hipótesis planteada en este trabajo se confirma debido a que el recurso de reconsideración del recurso de revisión en materia urbanística en el estado de Jalisco sí es un recurso irregular, y a su vez ineficaz, que propicia actos de corrupción e impunidad, ya que a partir de la promulgación de la reforma urbanística de 2009 se volvió a reiterar que los dos recursos (de revisión e inconformidad) en el Código Urbano del Estado de Jalisco, según lo establecido en la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco y sus municipios, son los recursos idóneos para recurrir ante un conflicto en los resolutivos emitidos por las autoridades competentes.

Por esta razón, es apremiante el desarrollo de un sistema eficiente de control que desanime e inhiba los actos de corrupción en materia urbanística. Este deberá tener un sustento jurídico sólido y operativo de la gestión de la administración pública en el ámbito municipal.

De la presente investigación doctoral se desprenden las siguientes conclusiones:

**Primera.** El espíritu de lo público está en conflicto al ser sustituido abrumadoramente, día a día, por el espíritu de lo privado. La relevancia de los valores éticos en el servicio público y la exigencia de que quienes ocupan

cargos públicos deben poseer calidad moral, han sido cuestionadas una y otra vez en los últimos decenios. Por desgracia, los interesados en asumir dichos cargos públicos se especializan por la codicia, la ambición o el anhelo del “poder público” y nos alejan al mismo tiempo, del perfil apto, eficaz y eficiente, pues intentan desacreditar, combatir o eliminar la importancia de la ética de la cosa pública como rectora para la conducción de la articulación y cohesión social.

Los derechos económicos y sociales fundamentales adquieren un privilegio por sí mismos. Desde su dimensión histórica, nacieron como medio para disminuir los excesos de toda índole que se produjeron en la sociedad industrial y que encaminaban al fomento de la protección de los sectores de la población con menor capacidad económica; tienen un contenido de asistencia y de seguridad a esos grupos como medio de garantía de su conservación y al parecer son solo escritura sin contenido.

**Segunda.** En un estado constitucional de derecho reconocemos que invariablemente habrá un determinado grado de ineffectividad de sus normas constitucionales, pues es imposible realizar los fines de la Constitución a plenitud, como son proteger y garantizar las normas en su integridad en las sociedades actuales, además de la cooperación activa, responsable y crítica de la participación ciudadana en su conjunto.

Esta ineffectividad normativa y humana será mayor en aquellas normatividades reguladoras de primer orden (constitucional y tratados internacionales), donde se quiere un andamiaje jurídico-ético y político claros. En los de segundo orden

(federal, estatal y municipal), se necesita que sean eficientes y eficaces para que la población actúe en este marco de convivencia social.

Pero aún en los ordenamientos constitucionales más evolucionados existirá continuamente una separación entre la normatividad constitucional y la facticidad efectiva, dando oportunidad a “un margen acaso estrecho pero irreductible de ilegitimidad del poder”.

De ahí que el progreso de un ordenamiento constitucional consista no tanto en la proliferación o la creación de nuevas y más excesivas normas constitucionales, sino en el desarrollo de protección y garantías eficaces, es decir, de aquellas que sean aptas de otorgar una tutela efectiva de los derechos constitucionales y de forjarlas en la realidad como modelo de desarrollo y representación ideal de sociedad.

La importancia que tiene hoy en día la efectividad en la tutela judicial de los derechos fundamentales (humanos) ha dado origen a toda una corriente teórica de aproximación al derecho constitucional, denominada “derecho constitucional de la efectividad”. Valdría la pena seguir profundizando en estos conceptos en futuras investigaciones y establecer sus diversas vertientes de aproximación científica de las ciencias sociales desde una postura multidisciplinaria.

**Tercera.** Entendemos que las potestades de protección de la legalidad urbanística son aquellas que tienen como fin prevenir o impedir cualquier forma de quebrantamiento de la legalidad jurídico-urbanística enmarcadas en un contexto constitucional y, en caso de llegar a producirse ésta (la transgresión),



remover o demoler con forzosa prontitud sus efectos dañosos para el restablecimiento de la disposición jurídica establecida, ya sean efectos de trascendencia material (que redunden en un criterio económico) o estrictamente jurídicos, o bien una combinación de uno y otro.

Aunque el argumento económico sea mayor y esgrimido por diversos sectores, no puede ser superior que el texto constitucional que le dio validez y legalidad, ya que esto conllevaría a considerar que el criterio económico es valor y principio último a cualquier ordenamiento constitucional para la convivencia humana.

Debemos recordar que la raíz de este tipo de comportamiento negligente de los actos administrativos es y origina corrupción. Su comienzo radica en las decisiones administrativas locales (municipales, como la concesión de licencias, calificación de los terrenos) que son actos públicos y privados complejos y diversos que requieren decisiones, autorizaciones y permisos de esta profunda relación entre gobernantes y gobernados.

Las decisiones de los servidores públicos tienen una delimitación amplia en las potestades discrecionales, controles administrativos limitados, ausencia de responsabilidades, entre la multiplicidad y heterogeneidad de la totalidad de los actos administrativos que se asumen con el ejercicio de la administración pública y la preservación del orden social, como interés superior ante la misma norma.

De forma categórica, si estamos ante un acto administrativo, el planteamiento de la solución nos compromete a localizarlo, evidentemente, en el propio ámbito del derecho administrativo.

**Cuarta.** La deslegitimación de las instituciones por actos de corrupción es uno de los principales efectos políticos más graves, que quebranta las bases institucionales de un Estado constitucional democrático de derecho, al dejar de proteger y garantizar las reglas constitucionales en las sociedades, las instituciones liberales pierden su credibilidad interna como externa, ya en su reafirmación como componente supremo de cohesión y articulación social, ya como Estado frente a un mundo interconectado con otros estados a través de sus convenciones y tratados internacionales.

La estrecha relación entre la corrupción, la impunidad y el nivel de confianza en la sociedad están directamente relacionados con bajos costos administrativos y una marcada fiabilidad institucional. Una sociedad con fuertes redes de confianza interpersonal generan instituciones confiables, caso contrario estaríamos ante una organización política que poco representa y con un alto nivel de ineficiencia.

**Quinta.** Los efectos de la corrupción generan las siguientes conclusiones que es necesario precisar para su atención: primera, debido a la ausencia de datos por parte de la administración pública, exige una mayor investigación empírica para elaborar un diagnóstico más detallado y preciso que logre evidenciar estas lagunas legislativas, administrativas y humanas con el fin de evitar acciones que nos lleven a actos de corrupción; segunda, el urbanismo como *bien público*

nos plantea una mayor debate y puesta a reflexión como parte de esta sociedad.

Sostenemos que los actos de corrupción en sus diversas formas desgastan, desmejoran e impugnan los mecanismos democráticos que se pretenden proteger y fomentar. La voluntad contra la democracia (que privilegia el particularismo, las dispensas injustas, la conveniencia, el uso de debilidad y la indefensión de la población) no debemos aceptarla, ya que estas prácticas corruptas deshonran a cualquier bien o institución pública que protege y garantiza el interés público sobre el cual se construye y proyecta la vigencia del régimen de un estado democrático constitucional de derecho como idea de convivencia social.

**Sexta.** La corrupción urbanística es meramente descriptiva. No hay pretensión alguna de acusar a nadie, sino de sistematizar y analizar la información que no es visible ni se tiene fácil acceso público, en este caso al municipio de Guadalajara (2009-2012). Al hacer una comparación con un municipio rural, que no cuenta con la capacidad administrativa, ni la atención pública, nos pone ante una situación que requiere reflexión y estudio.

El propósito es la evidencia del tipo de prácticas y comportamientos que nos muestra la información indagatoria de estudios en relación con la justicia administrativa y en particular en materia urbana (como las aportaciones de Fix-Fierro) puede ayudar para fortalecer la democracia mexicana.

Tras las afirmaciones previas, podríamos aceptar el siguiente concepto de corrupción: que son aquellas acciones u omisiones que tienen relación con el uso excesivo de los recursos públicos con fines y gratificaciones privados mediante actividades encubiertas que involucran tácita o explícitamente la violación consciente de las responsabilidades puestas a su encargo público respecto a las conductas que debería de combatir y fortalecer el estado democrático constitucional de derecho. Esta definición deja abierta una cuestión: ¿de qué recursos públicos se trata?, pues la corrupción no involucra necesariamente la toma de decisiones favorables sobre concursos o licencias, sino que también puede usarse información para favorecer al sujeto corruptivo, por ejemplo.

En suma, lo que el sujeto corruptivo busca son diversos beneficios: la influencia sobre decisiones y/o información confidencial, debido a que los beneficios privados en la corrupción son además diversos y extensos; pueden consistir en dinero, pero también en regalos no monetarios y, últimamente, es muy importante el buen trato en medios de comunicación afines para minimizar su impacto mediático frente a este comportamiento antidemocrático.

Estos “favores” pueden ser directos a su patrimonio, también pueden usarse en el financiamiento de campañas electorales o incluso, estar destinados a la propia operación del partido político, sin tener repercusión directa para quien realiza dichos actos de corrupción. En definitiva, esta definición incorpora conductas corruptas que no son punibles penalmente, pero que sí lo son desde

el punto de vista axiológico dentro del marco constitucional de lo que las comunidades democráticas piensan como una “conducta ética reprobable”.

**Séptima.** En un estado donde prevale el respeto al derecho debe predominar el apego al principio de legalidad y con mayor fuerza aquellos actos emitidos por la propia administración pública, por lo que debe de ampliarse la matiz de los instrumentos jurídico de control, ya sea dentro del propio régimen político, como es el recurso administrativo o mediante la implementación de los controles jurisdiccionales, o una tercera vía que sería por medio de una jurisdicción administrativa.

El recurso en el ámbito administrativo forma parte de la justicia administrativa, y es la antesala ante el juicio contencioso, que resalta en su operación y eficacia cuando existe una disminución de su uso.

Deben establecerse las limitaciones de recurrir a otras figuras jurídicas como el recurso de reconsideración, puesto que si ya están establecidos los canales de defensa, la creación de accesorios crean la puerta de entrada a la corrupción y la impunidad, en materia administrativa urbanística.

En otros países ya están reguladas. Es necesario desarrollar investigación comparada para evidenciar su impacto y efectos en el comportamiento de los operadores de la administración pública en este tema.

**Octava.** Del estudio exploratorio realizado se evidencia que aún con un marco normativo perfectible, constantemente es preciso realizar ajustes legislativos y administrativos para normar de una manera eficaz el funcionamiento del

espíritu de las leyes, donde el factor determinante que incline la balanza a tener figuras jurídicas fuertes y de corresponsabilidad es el factor humano.

En el caso concreto del recurso urbanístico de reconsideración del recurso de revisión en el municipio de Guadalajara, se aprovechó la coyuntura social de las administraciones municipales anteriores a la promulgación y publicación en 2009 del Código Urbano.

Ante el desconocimiento y las posturas rígidas de estos operadores, nace el desconocimiento ante la nueva disposición por aprobar trámites incómodos de diversa índole. Es necesario tener un cambio de visión en su aprobación y que involucre a la mayoría de los integrantes del cabildo, cuya corresponsabilidad en la dictaminación del recurso de revisión en materia urbanística no dependa solamente del ejecutivo municipal ni de sus subordinados.

Debe de someterse a un recurso de revisión liso y llano, pues el ordenamiento estatal nos lleva a los recursos de revisión y al de inconformidad, y no seguir admitiendo el recurso de reconsideración.

Es decir, la totalidad de las fracciones partidistas al interior del ayuntamiento de Guadalajara, compuesta por los regidores, síndico y presidente municipal, debería aprobar el dictamen del recurso de revisión en materia urbanística, pues es una atribución de este cuerpo colegiado y no de los funcionarios designados por el presidente municipal. No se debe admitir la implementación

del recurso de reconsideración a este recurso de revisión, puesto que genera condiciones propicias para la corrupción.

Creemos que si se modifica esta función organizacional en la estructura de la administración pública municipal y se fortalece la participación de los colegios de profesionistas en materia urbanística, se evitarían “sorpresas” y situaciones incómodas y complicadas en el establecimiento de giros prohibidos o de alto impacto urbano y social (gasolineras, bares, moteles, entre otros).

Se puede recurrir a la experiencia y buenas prácticas realizadas en la Europa continental y de los modelos anglosajones, al implementar los medios alternos de solución de conflictos en materia de medio ambiente, desarrollo urbano y derecho urbanístico.

**Novena.** Es necesario que la presente investigación se amplíe en los siguientes temas:

- Se debe de profundizar más en los efectos sociales de las prácticas jurídicas administrativas de los funcionarios, pues los estudios actuales son a nivel nacional pero no su desagregación a nivel estatal y municipal.
- Se debe de tener un mayor control de los actos administrativos y que no incurran en actos de corrupción, ilegalidad y de ineficacia procesal urbanística en el municipio, el estado y la federación.
- Estudiar con mayor detenimiento la rectoría del Estado en la dimensión urbanística y como sus efectos desde el análisis económico del derecho.

- La inclusión de las medidas respecto al combate y control de la corrupción de los procesos y actos administrativos, ya que en un momento dado en una administración municipal aprueba o descalifica un proceso y tiene sus efectos negativos a largo plazo.
- Revisar la actualización, armonización y homologación de la normatividad urbanística entre municipio y estado.
- Adelgazar la normatividad en materia urbanística para una fácil comprensión, control y ejecución del ordenamiento municipal con apego a la normatividad estatal y federal.
- Localizar las contradicciones entre la legislación estatal y la municipal encontrando buenas prácticas jurídico-administrativas sustentadas con soporte técnico de las diversas áreas de intervención y ejecución urbana.
- Seguir desarrollando las recomendaciones expuestas por Fix Fierro, en el estudio de los organismos de justicia administrativa, además de darle seguimiento de forma anual al Diagnóstico realizado por el CIDE.
- Desarrollar un estudio comparativo con la legislación española en específico en los términos de la disciplina urbanística y sus sanciones necesarias para el adecuado ordenamiento territorial y medioambiental, además de su relación con los impactos al cambio climático.
- Seguir desarrollando la investigación respecto al arbitraje urbanístico.
- La propuesta para la creación de una sala especializada en arbitraje urbanístico en la estructura orgánica del TAE, en donde se determinen los criterios jurisprudenciales (por monto e impacto sociourbano) para la eficiencia en el desarrollo urbano y ambiental en el estado de Jalisco.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVICH, Víctor y Christian COURTIS. *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2006.
- ACOSTA, M. *Compendio de derecho administrativo*. 4ª ed. México: Porrúa, 2003.
- AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique. *Teoría y política jurídica. Problemas actuales*. México: Editorial Porrúa, 2008.
- ARIAS GARCÍA, Carlos Felipe. “Evolución de la legislación urbanística e instrumentos de planificación en Jalisco y Guadalajara, de 1933 a 1995 y hasta la actualidad”, en Jorge Fernández Ruiz (coord.) *El derecho urbanístico*. México: UNAM, 2011.
- BECKMAN, Svante. “Profesionalization: Borderline Authority and Autonomy in Work”, en Michael Burrage y Rolf Torstendahl (eds.) *Professions in Theory and History. Rethinking the study of professions*. Londres-Newbury Park-New Delhi, SAGE Publications, 1990.
- BIDART CAMPOS, Germán José. *Las transformaciones constitucionales en la postmodernidad*. Buenos Aires: EDIAR, 1999.
- BIDART CAMPOS, Germán. “Las fuentes del derecho constitucional y el principio ‘pro homine’”, en José Germán Bidart Campos y Gil Domínguez (coords.) *El derecho constitucional del siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Ediar, 2000.
- BREWER-CARIAS, Allan R. *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*. Bogotá, Colombia: Legis, 2003.
- CAETANO, Marcelo. *Principios fundamentais do direito administrativo*. Río de Janeiro: Forense, 1977.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. *Introducción al derecho urbanístico*. Madrid, España: Tecnos, S. A., 1997.

CASSESE, Sabino. *Las bases del derecho administrativo. Ministerio para las Administraciones Públicas. Colección Estudios de la Serie Administración General. España: INAP, 1994.*

CIDE. “Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema e Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional, 2010”. Véase en la página web: <http://justiciaadministrativa.cide.edu/archivos/estados/diagnostico/> (consultado en marzo de 2014).

----- “Diagnóstico nacional de los organismos”. Véase en la página web: <http://justiciaadministrativa.cide.edu/archivos/estados/diagnostico/jalisco> (consultado en marzo de 2014).

----- “Modelo de estadística en materia administrativa del Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema e Impartición de Justicia en Materia Administrativa a Nivel Nacional”, 2010.

CIDH. “Caso Rosendo Radilla Pacheco vs. México”, 2008.

CORONA TREVIÑO, Leonel. *La tecnología, siglos XVI al XX. Colección Historia Económica de México. México: Dirección General de Publicaciones, Fondo de Cultura Económica y Fomento Editorial, en coedición con Editorial Océano, 2004.*

CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*, t. VI. Río de Janeiro: Forense, 1969.

DALLA VÍA, Alberto. “El nuevo estado en el nuevo milenio”, en Raúl Morodo y Pedro de Vega (dirs.) *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor a Pablo Lucas Verdú*, tomo I. Madrid: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Universidad Complutense de Madrid, 2000.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 22<sup>a</sup> ed., Madrid: Ed. Espasa-Calpe, 2001, t. 1.

EIGEN, Peter. *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder. Colombia: Editorial Planeta, 2004.*

FAUSTO, Adriana (coord.) *Inventario de asentamientos irregulares en la zona metropolitana de Guadalajara. Guadalajara: Centro de Estudios Metropolitanos y Universidad de Guadalajara, 1999.*

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José. *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica. México: Ed. Océano, 2003.*

- FERRAJOLLI, Luigi. *Derechos y garantías*. Madrid: Editorial Trotta, 1999.
- *La Ley*. Madrid: Editorial Trotta, 2005.
- FIERRO, Ana y Adriana GARCÍA. *Design Matters: The Case of Mexican Administrative Courts*. Número 48. México: CIDE, 2010.
- FIX-FIERRO, Héctor. *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- FIX-ZAMUDIO, H. y J. OVALLE. *Derecho procesal*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.
- FRAGA, G. *Derecho administrativo*. 43<sup>a</sup> ed. México: Porrúa, 2003.
- GLAESER, Edward. *El triunfo de las ciudades. Cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*. México: Editorial Taurus, 2011.
- GÓMEZ, C. *Teoría general del proceso*. 6<sup>a</sup> ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. *La construcción del derecho. Métodos y técnicas de investigación*. 2<sup>a</sup> edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- GOODE, William J. y Paul K. HATT. *Métodos de investigación social*, 2<sup>a</sup> edición. México: Ed. Trillas, 2002.
- GRANADO HIJELMO, Ignacio. "El arbitraje en derecho administrativo: algunas reflexiones sobre su fundamentación", en *Revista Jurídica de Navarra*. España Universidad de Navarra, 1998.
- GUAJARDO, Carlos Alberto. *Comercio internacional y globalización*. Mendoza: Ediciones Jurídicas Cuyo, 1999.
- GUY, Isaac. *La procédure administrative non contentieuse*. París: L.G.D.J., 1968.
- H. CANTÚ, Guillermo. *Asalto al palacio. Las entrañas de una guerra*. México: Editorial Grijalbo, 2001.
- HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. Estudio introductorio de Diego Valadés, trad. de Héctor Fix-Fierro. Buenos Aires: Astrea, 2007.

- HERNÁNDEZ TERÁN, Miguel. *Anotaciones sobre justicia, democracia y desarrollo*. Guayaquil, 2005.
- HOLMES, Douglas *e-gob. Estrategias para el uso eficiente de internet en el gobierno*. México: Ed. Trillas, 2003.
- HULA, Kevin. *Cabildeo/lobbying*. México: Ed. Limusa, 2002.
- KEYNES M John. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- M. SÁNCHEZ, Alberto. “Luces y sombras en la regulación de los servicios públicos”, en *El derecho administrativo*, tomo I. Buenos Aires: Serie Especial el Derecho, 2006.
- MARGAIN, E. *El recurso administrativo en México*. 7 ed. México: Porrúa, 2004.
- MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de derecho administrativo*. Madrid: Trivium, 1999.
- MARTÍNEZ GIL, José Pablo, “El derecho urbanístico”, en Jorge Fernández Ruiz (coord.) *El derecho urbanístico*. México: UNAM, 2011.
- MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena. *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Principio pro persona*. México: Coedición Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), 2013.
- MODELSKI, George. *World Cities: -3000 to 2000*. Organización de las Naciones Unidas.
- NIETO, Alejandro y Agustín GORDILLO. *Las limitaciones del conocimiento jurídico*. Madrid: Editorial Trotta, 2003.
- ONU. *Acción mundial contra la corrupción. Los documentos de Mérida*, 2005. Acontecimientos paralelos de la conferencia política de alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Organizados conjuntamente por el gobierno de México y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Mérida (México), del 9 al 11 de diciembre de 2003.
- OVALLE, J. *Derecho procesal civil*. 2<sup>a</sup> edición. México: HARLA, 1987.

- PALLARES, E. *Diccionario de derecho procesal civil*. 26ª edición. México: Porrúa, 2003.
- PALOMAR DE MIGUEL, J. *Diccionario para juristas*. México: Mayo Ediciones, 1981.
- PARADA, Ramón. *Derecho administrativo*. España: Marcial Pons y Ediciones Jurídicas y Sociales, 2000.
- RAPAILLE, Clotaire. *El código cultural*. México: Editorial Norma, 2007.
- REALE, Miguel. *Teoría tridimensional del derecho*. Madrid: Ed. Tecnos, 1997.
- RODRÍGUEZ, R. “Definitividad del procedimiento administrativo fiscal”. México: UNAM, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 100. 2001. [en línea] Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/100/art/art7.htm> (consultado el 20 de junio de 2013).
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. *Introducción al derecho mexicano. Derecho urbanístico*. México: UNAM, 1981.
- SÁNCHEZ, A. *Los medios de impugnación en materia administrativa*. 5ª ed. México: Porrúa, 2004.
- PRIETO SANCHÍS, Luis. “Neoconstitucionalismo y ponderación judicial”, en Miguel Carbonell (editor) *Neoconstitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta, 2005.
- SERRA, A. *Derecho administrativo*. Segundo curso. 25ª ed. México: Porrúa, 2008.
- SOCIEDAD CIVIL. “Análisis y debates”. México: Foro de Apoyo Mutuo, Fundación DEMOS, IAP y el Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, IAP, 1997.
- SPOTA, Alberto Antonio. “Globalización, integración y derecho constitucional”. México, 1999.
- STIGLITZ, Joseph. *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus y Alfaguara, 2002.
- TORRES, L. *Teoría general del proceso*. Tijuana, México: Cárdenas Editor y Distribuidor, 1987.
- VIRGA, Pietro. *Diritto amministrativo*, vol. 2, *Atti e ricorsi*. Milán: Giuffrè, 1999.
- WITKER, Jorge. *La investigación jurídica*. México: Ed. McGrall-Hill, 1997.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Principios y votos. El tribunal constitucional y la política*. Madrid: Trotta, 2008.

ZAGREBELSKY, Gustavo. "Sobre los derechos fundamentales", 2007.

## **Legislación consultada y jurisprudencia**

### *Legislación*

1. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Constitución Política del Estado de Jalisco.
3. Código Urbano para el Estado de Jalisco.
4. Convención de la OCDE para la lucha contra la corrupción en el extranjero.
5. Corte Interamericana de Derechos Humanos caso: Expediente Varios 912/2010 relacionada con la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2009.
6. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso: "Yatama vs. Nicaragua" en la sentencia de 23 de junio de 2005, serie C n° 127.
7. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso "Ximenes Lopes vs. Brasil", sentencia de 4 de julio de 2006.
8. Ley de General de Asentamientos Humanos.
9. Ley de Gobierno y la Administración pública Municipal del Estado de Jalisco.
10. Ley del procedimiento administrativo del estado de Jalisco.
11. Ley para regular la venta y consumo de bebidas Alcohólicas del Estado de Jalisco.
12. Reglamento del acto y del procedimiento Administrativo del municipio de Guadalajara.
13. Reglamento de la Administración pública municipal.
14. Reglamento del consejo de Giros Restringidos del municipio de Guadalajara.
15. Reglamento Estatal de Zonificación de Jalisco publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" del 27 de octubre de 2001 (No. 42, Sección III) en el periódico oficial del Estado de Jalisco.
16. Reglamento de Gestión del Desarrollo Urbano para el municipio de Guadalajara.
17. Reglamento para el funcionamiento de Giros Comerciales, industriales y de prestación de servicios del municipio de Guadalajara.
18. Reglamento reformado de Zonificación Urbana del municipio de Guadalajara aprobado en sesión de Ayuntamiento celebrada el día 16

de agosto del 2011 y publicado el día 26 de agosto del 2011 en la Gaceta municipal.

19. Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población del Distrito urbano y Plan Parcial de Desarrollo Urbano Subdistrito Urbano aprobados en sesión de Ayuntamiento el 13 trece de noviembre, 11 de diciembre y 18 de diciembre del año 2003, del día 2 dos de octubre y 11 de diciembre del año 2008 en la Gaceta Municipal de Guadalajara.

### *Jurisprudencia*

1. Tesis Aislada de la 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, en el Tomo 1; Pág. 552 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice a la letra: PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Tesis: LXV SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO. Emitida el 25 de octubre de 2011 por la SCJN.
2. Tesis LXVI. CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE Y CUANDO SEAN MÁS FAVORABLES PARA LA PERSONA EN TERMINOS DEL ARTÍCULO 1º DE LA CONSTITUCION FEDERAL. Emitida el 25 de octubre de 2011 por la SCJN.
3. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. México. Novena época. Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, tesis aislada I.5o.A.91 A, tomo XXX, septiembre de 2009, p. 3179. Disco IUS 2011. Registro 166282. Rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LA SENTENCIA QUE RECONOCIÓ LA VALIDEZ DEL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL".
4. Tesis de jurisprudencia 10/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha 7 de febrero del 2014: PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.
5. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, DEBERÁN CITARSE EN EL ACTO IMPUGNADO LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE LA SUSTENTAN. La Tesis jurisprudencial, fue aprobada por el Pleno de la Sala Superior en sesión de 24 de febrero de 1998, por unanimidad de



siete votos, publicada en la Gaceta del Gobierno No.67 Sección Primera, de fecha 8 de abril de 1998. Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

## **LEYES, REGLAMENTOS, SENTENCIAS, SCJN**

- Acta de Integración e Instalación del Consejo Consultivo de Vialidad, Tránsito y Transporte.
- Acuerdo del Almacén de Refacciones para el Transporte Urbano.
- Acuerdo que crea el Comité Técnico para la Racionalización del Transporte Urbano en la Zona Metropolitana de Guadalajara.
- Acuerdo que crea el Consejo Administrativo de operación de la Antigua Estación de Autotransportes.
- Acuerdo que crea el Consejo para la atención de las Víctimas del Transporte Público.
- Acuerdo que crea el Consejo para la Prevención de Accidentes.
- Acuerdo que Crea la Estructura Orgánica del Sistema Estatal para el Mejoramiento del Servicio Público de Transporte que presta el Estado.
- Acuerdo que Establece el Subcomité de Estudios y Proyectos de Infraestructura del COPLADE.
- Acuerdo que Establece el Subcomité Especial del Suelo Urbano.
- Acuerdo y Reglamento que crea el Consejo Metropolitano.
- Código Urbano para el Estado de Jalisco.
- Constitutiva de la Comisión de Planeación de la Costa de Jalisco.
- Convenio para la ampliación de la Zona Conurbada Manzanillo - Barra de Navidad.
- Decreto para la Regularización de Fraccionamientos o Asentamientos Irregulares.
- Decreto que Crea el Organismo Público Descentralizado denominado Parque Metropolitano de Guadalajara.
- Decreto que Crea el Organismo Público Descentralizado Servicios y Transportes.
- Decreto que Crea el Organismo Público Descentralizado, Sistema de Tren Eléctrico Urbano.
- Decreto que establece el procedimiento de delimitación y demarcación territorial de los municipios del Estado de Jalisco.
- Ley de Cooperación Planeación y Obras Públicas.
- Ley de los Fraccionamientos.
- Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco.



- Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco.
- Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios.
- Ley del Plan Parcial de Urbanización y Control de Edificación.
- Ley del plan parcial de urbanización y control de la Edificación para la protección ecológica de la zona de los Colomos.
- Ley Orgánica de la Procuraduría de Desarrollo Urbano.
- Ley Orgánica del sistema de Transporte Colectivo de la Zona Metropolitana.
- Ley que aprueba el plan de ordenamiento de la zona conurbada de Guadalajara y la declaratoria de reservas, usos y destinos de sus arenas y predios.
- Ley que crea el Instituto Jalisciense de Antropología e Historia.
- Ley Reglamentaria del Derecho de Vía en los Caminos Públicos de Jurisdicción Estatal.
- Ley Sobre el Establecimiento de Fondos Legales para los Campesinos del Estado Para el Mejoramiento Urbano.
- Reformas a la Ley de Cooperación, Planeación y Obras Públicas.
- Reglamento de la Comisión de Adjudicación de Obra Pública del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Reglamento de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas del Estado de Jalisco.
- Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios.
- Reglamento de la Ley de Protección Civil en materia de Seguridad y Prevención de Riesgos en Gasolineras.
- Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico en Materia de Áreas Naturales Protegidas.
- Reglamento de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos y Validación.
- Reglamento de Sesiones del Consejo Directivo del Instituto de Información Territorial.
- Reglamento del Artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley de los Servicios de Vialidad, Tránsito y Transporte del Estado de Jalisco.
- Reglamento del Programa de Afinación Controlada para el Estado de Jalisco.
- Reglamento Estatal de Zonificación.
- Reglamento Interior de la Procuraduría de Desarrollo Urbano.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Planeación.
- Reglamento Interior del Subcomité Especial del Suelo Urbano.

- Reglamento Interno del Centro Estatal de Investigación de la Vialidad y el Transporte.
- Reglamento Interno del Consejo Estatal de Desarrollo Urbano.

## **SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, MÉXICO. DIVERSAS SENTENCIAS**

- Tesis “RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SU INTERPOSICION SIGNIFICA PARA LOS PARTICULARES NO SOLAMENTE UN DERECHO, SINO TAMBIEN UNA CARGA” en el Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo I-Segunda Parte-2, p. 578 (Amparo directo 1757/87. Servicio de Vigilancia TUMY, S.A. 19 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos).
- Tesis aislada “AUDIENCIA, GARANTIA DE” del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII-enero, p. 153.
- Tesis de Jurisprudencia 101/2004 de la Segunda Sala: REGISTRO DE SINDICATOS FEDERALES. CONTRA SU NEGATIVA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SIN QUE DEBA AGOTARSE, PREVIAMENTE, EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EN VIRTUD DE QUE ES UN ACTO PREPONDERANTEMENTE LABORAL
- Tesis de jurisprudencia I.3o.A. J/28, “RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTÍCULO 23 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN” del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo VIII-October, p. 109 (esta tesis también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, número 46, octubre de 1991, p. 49, y como la tesis 724 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, tomo III, Parte TCC, p. 536). Vinculada a esta jurisprudencia tenemos las siguientes tesis aisladas: “RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE

DEFINITIVIDAD SI ESTÁN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA” del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo VII-enero, p. 41 5; “RECURSOS ORDINARIOS. OBLIGATORIEDAD DE LOS” del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-2, p. 651; “RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN ESTAR ESTABLECIDOS EN LAS LEYES. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN VI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 202, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN” del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo II, Segunda Parte-2, p. 459; y “RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS EN LEYES” del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo II, Segunda Parte-2, p. 4 62.

- Tesis II.A.71 A del Tribunal Colegiado en materia administrativa del Segundo Circuito con rubro “RECURSO DE REVISIÓN. EL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE FUE DEROGADO AL ENTRAR EN VIGOR LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, agosto de 1999, Tribunales Colegiados de Circuito, p. 792 (Amparo directo 1059/98, Rafytek, S.A. de C.V., 15 de abril de 1999, Unanimidad de votos, Ponente: Darío Carlos Contreras Reyes, Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez).
- Tesis: “Interés legítimo e interés jurídico. Ambos términos tienen diferente connotación en el juicio contencioso administrativo.”, e “Interés legítimo. Noción para la procedencia del juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal”, asuntos resueltos por la Segunda Sala el 15 de noviembre de 2002, ambos por unanimidad de cuatro votos, con motivo de la contradicción de tesis 69/2002-SS, entre los tribunales colegiados Segundo, Cuarto y Décimo Tercero, todos en materia administrativa y del Primer Circuito publicados en el Boletín Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, 2a. J/141 y 142, 2002, pp. 241 y 242.

## GLOSARIO

El presente vocabulario no es exhaustivo, pero sí recaba las definiciones establecidas en la legislación estatal de Jalisco en materia urbanística, para su mayor comprensión y con el objetivo de tener un punto de partida imparcial para su conceptualización en la presente investigación.<sup>223</sup>

### A

**Acción urbanística:** La urbanización del suelo; los cambios de uso, las fusiones, subdivisiones y fraccionamientos de áreas y predios para el asentamiento humano; el desarrollo de conjuntos urbanos o habitacionales; la rehabilitación de fincas y zonas urbanas; así como la introducción, conservación o mejoramiento de las redes públicas de infraestructura y la edificación del equipamiento urbano.<sup>224</sup>

**Acción urbanística mayor:** La urbanización del suelo; fraccionamientos de áreas y predios para el asentamiento humano; el desarrollo de conjuntos urbanos o habitacionales; la rehabilitación de zonas urbanas; así como la introducción, conservación o mejoramiento de las redes públicas de infraestructura y la edificación del equipamiento urbano.<sup>225</sup>

**Acción urbanística menor:** Los cambios de uso, las fusiones y subdivisiones de áreas y predios para el asentamiento humano; la rehabilitación de fincas.<sup>226</sup>

**Alineamiento de la edificación:** La delimitación sobre un lote o predio en el frente a la vía pública, que define la posición permisible del inicio de la superficie edificable.<sup>227</sup>

---

<sup>223</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco (CU), Reglamento Estatal de Zonificación (REZ), entre otros.

<sup>224</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5.

<sup>225</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción II.

<sup>226</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción III.

<sup>227</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción IV.

**Altura máxima:** Es la resultante de aplicar los coeficientes de ocupación y de utilización del suelo o de la que se determine en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano correspondiente.<sup>228</sup>

**Anuncio:** Todo medio de información, comunicación o publicidad que indique, señale, exprese, muestre o difunda al público cualquier mensaje relacionado con la producción y venta de productos y bienes, con la prestación de servicios y con el ejercicio lícito de actividades profesionales, cívicas, políticas, culturales e industriales o comerciales.<sup>229</sup>

**Área:** La porción de territorio que comparte los mismos grados de ordenamiento y gestión pública, a efecto de planear y regular las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento en la misma; se tipifica, clasifica y delimita en función de las características del medio físico natural y transformado que le afectan.<sup>230</sup>

**Áreas de cesión para destino:** Las que se determinan en los planes parciales de desarrollo urbano y en los proyectos definitivos de urbanización, para proveer los fines públicos que requiera la comunidad, se describen y regulan en el título segundo, capítulo XVII de este ordenamiento.<sup>231</sup>

**Áreas de beneficio o afectación:** Las generadas por las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento; su determinación y delimitación tiene por efectos demarcar los predios o fincas a cuyos titulares corresponderán los derechos y las obligaciones específicas por la ejecución de esas acciones, las cuales se establecen con el fin de distribuir en forma equitativa, proporcional y justa sus costos, servicios o provechos/ CU: Las generadas por las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento; su determinación y delimitación tiene por efectos demarcar los predios o fincas a cuyos titulares corresponderán los derechos y las obligaciones específicas por

---

<sup>228</sup> Reglamento Estatal de Zonificación, art. 36 fracción I.

<sup>229</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción V.

<sup>230</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción VIII.

<sup>231</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XI.

la ejecución de esas acciones, las cuales se establecen con el fin de distribuir en forma equitativa, proporcional y justa sus costos, servicios o provechos.<sup>232</sup>

**Áreas de cesión para destino:** Las que se determinan en los planes y programas de desarrollo urbano y en los proyectos definitivos de urbanización para proveer los fines públicos que requiera la comunidad.<sup>233</sup>

**Áreas de gestión urbana integral:** Las que se identifiquen y determinen en los planes y programas de desarrollo urbano, por sus características naturales o histórico-patrimoniales, su problemática urbanística o por constituir espacios estratégicos para el desarrollo urbano de la población, por lo cual se hace necesaria su promoción coordinada y para tal efecto, se requiera de una gestión urbana integral. Estas áreas se desarrollarán mediante una asociación, organismo o entidad, en cuya constitución podrán participar personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.<sup>234</sup>

**Áreas de reserva urbana:** Las que corresponden a los terrenos donde se disponga el crecimiento del centro de población. En estas áreas corresponderá a las autoridades municipales promover el desarrollo de las obras de urbanización básica, sin las cuales no se autorizará la modalidad de alguna acción urbanística.<sup>235</sup>

**Áreas de restricción:** Son las áreas que por razones de seguridad o requerimiento de infraestructura y servicios está condicionada a usos y giros diferentes a las áreas que la circundan.<sup>236</sup>

**Área metropolitana:** Cuando dos o más municipios del estado formen un mismo centro de población que por su crecimiento urbano, continuidad física y relaciones socioeconómicas sea declarado como tal por el Congreso del Estado.<sup>237</sup>

---

<sup>232</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción X.

<sup>233</sup> Reglamento Estatal de Zonificación, art. 3 fracción III.

<sup>234</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XII.

<sup>235</sup> Reglamento Estatal de Zonificación, art. 17 fracción IV.

<sup>236</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XIII.

<sup>237</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción IX.

**Áreas urbanizadas:** Son las áreas ocupadas por instalaciones necesarias para la vida normal del municipio, que cuentan con su incorporación municipal con la aceptación del ayuntamiento o que están en proceso de acordarla, en las cuales está asignado el uso del suelo.<sup>238</sup>

**Aprovechamiento de la infraestructura básica existente:** La contribución que los urbanizadores deben pagar a la hacienda municipal, por concepto de las obras de infraestructura necesarias para la utilización de sus predios, que se hayan realizado sin su participación y les generen un beneficio directo.<sup>239</sup>

**Áreas y predios de conservación ecológica:** Las tierras, aguas y bosques que por sus características de valor científico, ambiental o paisajístico deben ser conservadas.<sup>240</sup>

**Áreas y predios rústicos:** Las tierras, aguas y bosques que son susceptibles de explotación racional agropecuaria, piscícola, minera o forestal; así como los predios comprendidos en las áreas de reservas de un centro de población, donde no se hayan realizado obras de urbanización.<sup>241</sup>

**Asentamiento humano:** La radicación de un grupo de personas, con el conjunto de sus sistemas de convivencia en un área localizada, considerando en la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran.<sup>242</sup>

**Auditoría de seguridad vial:** es el conjunto de estudios estadísticos, físicos y humanos, relativos a las variables que inciden en el incremento de accidentes y la seguridad en las vías públicas. Con la finalidad contar con datos suficientes para la toma adecuada de decisiones y proyectos adecuados de las mismas.<sup>243</sup>

---

<sup>238</sup> Reglamento Estatal de Zonificación, art. 17 fracción II.

<sup>239</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción VII.

<sup>240</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XIV.

<sup>241</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XV.

<sup>242</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XVI.

<sup>243</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción VI.

**Autorización:** El acto regulativo mediante el cual se aprueba un plan, programa, proyecto o estudio, para su aplicación o a fin de ejecutar las obras o realizar las acciones urbanísticas objeto del presente ordenamiento.<sup>244</sup>

**Ayuntamiento:** Corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio.<sup>245</sup>

## C

**Centro de población:** Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.<sup>246</sup>

**CONAGUA:** Comisión Nacional del Agua.

**Coefficiente de Ocupación del Suelo (cos):** El factor que multiplicado por el área total de un lote o predio, determina la máxima superficie de desplante edificable del mismo; excluyendo de su cuantificación, las áreas ocupadas por sótanos.<sup>247</sup>

**Coefficiente de Utilización del Suelo (cus):** El factor que multiplicado por el área total de un lote o predio, determina la máxima superficie construida que puede tener una edificación, en un lote determinado; excluyendo de su cuantificación las áreas ocupadas por sótanos.<sup>248</sup>

**Comisión Municipal de Directores Responsables:** Comisión responsable de acreditar el registro de directores responsables de proyectos y obras en sus

---

<sup>244</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XVII.

<sup>245</sup> Consulta del termino en la página web de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>246</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XVIII.

<sup>247</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XX.

<sup>248</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXI.



diferentes especialidades, integrada por funcionarios municipales y representantes de los colegios de arquitectos e ingenieros civiles.<sup>249</sup>

**Consulta pública:** El mecanismo mediante el cual se solicita de la ciudadanía, instituciones y dependencias, sus opiniones y propuestas, sobre todos o algunos de los elementos de los planes y programas de desarrollo urbano en los procedimientos de aprobación, revisión y actualización correspondientes.<sup>250</sup>

**Conjunto urbano:** es la modalidad de aprovechamiento inmobiliario consistente en una o varias construcciones en un terreno sin vías públicas en su interior, que deberán estar sujetos al régimen de propiedad en condominio.<sup>251</sup>

**Conurbación:** Continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población, inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaba formando una misma unidad poblacional funcional.<sup>252</sup>

**Conservación:** Conjunto de acciones tendientes a mantener el equilibrio productivo de los ecosistemas y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales.<sup>253</sup>

**Corredor urbano:** Optimización de la utilización del suelo, asociando la infraestructura y jerarquía de una vialidad con la intensidad del uso del suelo.<sup>254</sup>

**Crecimiento:** La acción tendiente a ordenar y regular la expansión física de los Centros de población.<sup>255</sup>

---

<sup>249</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXII.

<sup>250</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXIII.

<sup>251</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXIV.

<sup>252</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXV.

<sup>253</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXVI.

<sup>254</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXVII.

<sup>255</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXVIII.

## D

**Delimitación del área de aplicación:** Corresponde al polígono en que se llevará a cabo una acción urbanística y sobre el cual se establecerá la determinación de usos y destinos y normas de control de la urbanización y edificación para regular el aprovechamiento de áreas y predios.<sup>256</sup>

**Dependencia municipal:** La dependencia o dependencias técnicas y administrativas que señale el ayuntamiento, competentes para elaborar, evaluar y revisar los planes y programas de desarrollo urbano municipales, autorizar, acordar, expedir y certificar los actos administrativos en materia de urbanización y edificación, así como realizar las notificaciones, verificaciones, inspecciones y cualquier acto procedimental y ejecutivo en dicha materia.<sup>257</sup>

**Dependencias:** Las secretarías, dependencias y organismos integrantes de la administración pública estatal y federal.<sup>258</sup>

**Desarrollo urbano:** El proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.<sup>259</sup>

**Desarrollo urbano sustentable:** Política pública que implica elaborar indicadores de sustentabilidad para el ecosistema urbano, a partir del ordenamiento ecológico territorial; con énfasis en la fisonomía cultural de la población y el potencial social de cada región, desarrollando programas de convención ambiental urbana, crecimiento ordenado y fundación de centros de población o asentamientos humanos.<sup>260</sup>

**Destinos:** Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas, áreas y predios de un centro de población.<sup>261</sup>

**Determinación de usos, destinos y reservas:** Son los actos de derecho público que corresponde autorizar a los ayuntamientos, conforme a lo

---

<sup>256</sup> Reglamento Estatal de Zonificación, art. 8 fracción II.

<sup>257</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXIX.

<sup>258</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXX.

<sup>259</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXXI.

<sup>260</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXXII.

<sup>261</sup> Reglamento Estatal de Zonificación, art. 3 fracción XIX.

dispuesto en los planes y programas de desarrollo urbano, a fin de establecer zonas, clasificar las áreas y predios de un centro de población y precisar los usos permitidos prohibidos y condicionados, así como sus normas de utilización, a las cuales se sujetan el aprovechamiento público, privado y social de los mismos.<sup>262</sup>

**Dictamen de trazo, usos y destinos específicos:** Documento fundado y motivado en la normatividad correspondiente al que deben estar sujetas las acciones urbanísticas a realizar en el territorio del Municipio de San Pedro Tlaquepaque, por dependencias de la administración pública, personas físicas o jurídicas, organismos descentralizados, entidades paraestatales y no gubernamentales, promotores, directores responsables y propietarios de fincas y terrenos bajo cualquier régimen de propiedad.<sup>263</sup>

**Dictamen de uso y destino:** Documento informativo para conocer de manera general, el uso y destino de un predio de acuerdo a los planes parciales de desarrollo urbano, a las compatibilidades y complementariedades así como a las condicionalidades y recomendaciones previstas en el presente reglamento de zonificación.<sup>264</sup>

**Directores responsables:** Son los profesionales facultados por la ley, con la capacidad para asumir la responsabilidad técnica para elaborar o revisar los proyectos, promover su autorización, construir y supervisar las obras de edificación y urbanización, avalando que estas cumplan con lo establecido por el código y reglamentos en materia de la planeación, diseño urbano, ingeniería urbana o edificación, según sea su especialidad.<sup>265</sup>

**Distrito urbano:** Es la unidad territorial urbana con un rango de población de 75,000 a

---

<sup>262</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXXIII.

<sup>263</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción XXXVI.

<sup>264</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción XXXVII.

<sup>265</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXXIV.

150,000 habitantes, que se integra generalmente a partir de cuatro unidades barriales entorno a un sub-centro urbano.<sup>266</sup>

## E

**Equipamiento:** Los edificios y espacios edificados y acondicionados de utilización pública, general o restringida, en los que se proporcionan a la población servicios de bienestar social. Considerando su cobertura se clasifican en vecinal, barrial, distrital y regional (cuando el equipamiento lo administra el sector público, este se considera un destino y cuando lo administra el sector privado se considera un uso).<sup>267</sup>

**Espacio público:** Es el territorio físico conformado por la vía pública, arroyos, banquetas, plazas y jardines de propiedad común y pública, así como el espacio entre edificios no construido y que se percibe desde la vía pública, plazas o jardines.<sup>268</sup>

**Equipamiento urbano:** El conjunto de inmuebles, construcciones, instalaciones y mobiliario, utilizados para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas.<sup>269</sup>

**Expansión urbana:** El crecimiento de los centros de población que implica la transformación de suelo rural a urbano, mediante la ejecución de obras materiales en áreas de reservas para su aprovechamiento en su uso y destinos específicos.<sup>270</sup>

## F

**Frente mínimo de lote:** La distancia frontal en metros lineales que deberá respetar un lote.<sup>271</sup>

---

<sup>266</sup> Reglamento Estatal de Zonificación, art. 11 fracción I inciso "c".

<sup>267</sup> Reglamento Estatal de Zonificación, art. 3 fracción XXI.

<sup>268</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción XLII.

<sup>269</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXXV.

<sup>270</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXXVI.

<sup>271</sup> Reglamento Estatal de Zonificación, art. 36 fracción III.

**Fundación:** El establecimiento de un centro de población previsto en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano, en las áreas que se determinen como provisiones mediante decreto del Congreso del Estado.<sup>272</sup>

**Fusión:** La unión en un sólo predio de dos o más predios colindantes.<sup>273</sup>

## I

**Impacto urbano:** Es la afectación de un núcleo de población y que –debido a su crecimiento o expansión, renovación y evolución urbana–, es generada por los servicios e infraestructura que demanda, como son: agua potable, drenaje, electricidad, teléfono, vialidades, transporte, etcétera; así como los espacios adecuados para desarrollar actividades laborales, para usos de equipamiento educativo, recreativo, de salud, habitación, circulación y espacios verdes.<sup>274</sup>

**Índice de edificación:** La unidad de medida que sirve para conocer cuántas viviendas o unidades privativas puede ser edificada dentro de un mismo predio o lote en las zonas habitacionales.<sup>275</sup>

**Integración urbanística:** Conjunto de elementos que permiten establecer la congruencia e integración funcional de las obras de urbanización o edificación de un predio, en relación con los usos o destinos y su estructura urbana, que se determinan para el mismo en el plan o programa de desarrollo urbano y se certificaron en el dictamen de trazo, usos y destinos específicos.<sup>276</sup>

## L

**Licencia:** El acto administrativo mediante el cual se precisan los derechos y obligaciones específicos para ejecutar obras o realizar acciones determinadas, en relación con una persona física o jurídica determinada, que deberán cumplirse en el plazo o término que se establezca. Cuando una licencia se emita en forma simultánea con una autorización, para su vigencia o efectos

---

<sup>272</sup> Reglamento Estatal de Zonificación, art 3 fracción XXIII.

<sup>273</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción XLIV.

<sup>274</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción XLV.

<sup>275</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXXVIII.

<sup>276</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XXXIX.

indefinidos o limitados, se entenderán como dos actos administrativos diversos.<sup>277</sup>

**Lote:** La fracción de un predio resultado de su división, debidamente deslindado e incorporado.<sup>278</sup>

**Lotificación:** La partición de un predio urbanizado en dos o más fracciones.<sup>279</sup>

## M

**Manifestación de impacto ambiental:** El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental significativo y potencial que generaría una obra o actividad así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.<sup>280</sup>

**Manifestación de impacto regional:** Es el estudio de la magnitud de la alteración que cause o pueda causar, alguna obra pública o privada, que por su funcionamiento, forma o magnitud afecte a la infraestructura, a los servicios públicos de una área; el espacio, la imagen y paisaje urbanos o la estructura socioeconómica; genere especulación inmobiliaria o de bienes y servicios; signifique un riesgo para la vida, la salud o los bienes de la comunidad, implique su desplazamiento o expulsión paulatina o determine una afectación para el patrimonio cultural del centro de población. Este estudio debe de ser requerido en los casos que sea modificada la zonificación de un programa o plan de desarrollo urbano.<sup>281</sup>

---

<sup>277</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXI.

<sup>278</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXII.

<sup>279</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXIII.

<sup>280</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LI.

<sup>281</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXIV.

**Mejoramiento:** La acción dirigida a reordenar y renovar las zonas deterioradas o de incipiente desarrollo del territorio estatal de un centro de población; así como la regularización de los asentamientos humanos.<sup>282</sup>

**Metropolización:** Dinámica espacial que implica la asociación tendencial o inducida de un conglomerado urbano con características comunes: económicas, sociales, funcionales y productivas, que definen flujos de bienes, personas y recursos financieros.<sup>283</sup>

**Mobiliario urbano:** Todas aquellas estructuras, objetos y elementos de creación humana, instalados en el espacio público para su uso, delimitación, servicio u ornamentación, tales como placas de nomenclatura, bancas, jardineras, luminarias, depósitos de basura, casetas, kioscos para información o atención turística, ventas o promociones.<sup>284</sup>

**Modo de edificación:** La relación entre los espacios abiertos privados con los volúmenes construidos en el mismo lote se denomina “modo de edificación”, el cual contribuye a definir las características de la configuración urbana. Este tipo de edificación se clasifica en cuatro modalidades: cerrado, semicerrado, semiabierto, abierto.<sup>285</sup>

## O

**Obras de edificación:** Todas aquellas acciones de adecuación espacial, públicas o privadas, necesarias a realizar en un predio urbano, para permitir su uso o destino.<sup>286</sup>

**Obras de infraestructura básica:** Las redes generales que permiten suministrar en las distintas unidades territoriales y áreas que integran el centro

---

<sup>282</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XLV.

<sup>283</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XLVI.

<sup>284</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LIII.

<sup>285</sup> Reglamento Estatal de Zonificación, art. 3 fracción XXVIII.

<sup>286</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XLVII.

de población, los servicios públicos de vialidad primaria municipal, agua potable, alcantarillado, drenaje, energéticos y telecomunicaciones.<sup>287</sup>

**Obras de urbanización:** Todas aquellas acciones materiales de adecuación espacial pública, necesarias a realizar en el suelo rústico para convertirlo en urbanizado o bien, en el suelo urbanizado para conservarlo o mejorarlo para la misma utilización, o permitir el desempeño de otros usos y destinos en el asentamiento humano.<sup>288</sup>

**Ordenamiento ecológico:** Instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.<sup>289</sup>

**Ordenamiento territorial:** El proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de sus actividades económicas.<sup>290</sup>

**Ordenamiento urbano:** Es el conjunto de normas, principios y disposiciones que, con base en estudios urbanísticos adecuados, coordinan y dirigen el desarrollo urbano, el mejoramiento y la evolución del municipio y de su zona conurbada, expresándose mediante planes, reglamentos y demás instrumentos administrativos para este fin, emanados de los gobiernos federal, estatal y municipal.<sup>291</sup>

**Organismos de participación social, ciudadana y vecinal:** Aquellas personas jurídicas con funciones de organización ciudadana y vecinal.<sup>292</sup>

## P

**Padrón y licencias:** La Oficialía Mayor de Padrón y Licencias del Municipio.<sup>293</sup>

---

<sup>287</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XLVIII.

<sup>288</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción XLIX.

<sup>289</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LI.

<sup>290</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción L.

<sup>291</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXI

<sup>292</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LII.



**Planeación y programación de los centros de población:** El conjunto de actividades tendientes a lograr de una manera racional, los satisfactores indispensables para el buen funcionamiento de los mismos.<sup>294</sup>

**Plan de Desarrollo Urbano de centro de población:** Es el conjunto de políticas, lineamientos, estrategias, reglas técnicas y disposiciones, establecidas en el programa municipal, referidas a un centro de población determinado, tendientes a promover el desarrollo sustentable de su territorio.<sup>295</sup>

**Plan Parcial de Desarrollo Urbano:** Es el instrumento para normar las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento previstas en los programas y planes de desarrollo urbano aplicables al centro de población, además establece la zonificación secundaria, a través de la determinación de reservas, usos y destinos, y por medio de las disposiciones y normas técnicas, así como sus documentos mismo que se integra por el documento técnico y su versión abreviada.<sup>296</sup>

**Polígono de desarrollo controlado:** Superficie delimitada del suelo que se determina en un plan parcial de desarrollo urbano mediante declaratoria y aprobación del ayuntamiento correspondiente a solicitud de una asociación de vecinos legalmente constituida, para llevar a cabo acciones determinadas mediante un convenio celebrado entre el propio ayuntamiento y la asociación reconocida en el área de aplicación.<sup>297</sup>

**Predio o suelo, urbano o urbanizado:** Aquel localizado en una zona donde se concluyeron las obras de urbanización autorizadas y recibidas por la dependencia municipal respectiva y ha quedado inscrito como tal en el Registro Público de la Propiedad.<sup>298</sup>

---

<sup>293</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXIII.

<sup>294</sup> Reglamento Estatal de Zonificación, art. 3 fracción XXXIII.

<sup>295</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXIV.

<sup>296</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXV.

<sup>297</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LIV.

<sup>298</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LVI.

**Proyecto definitivo de urbanización:** Es el proyecto urbano ejecutivo donde se describen y especifican detalladamente las obras de urbanización para la acción urbanística a desarrollar, expresados en documentos y planos elaborados por un director responsable de proyecto o varios con especialidad en la materia; con la finalidad de incorporar ese predio al Programa Municipal de Desarrollo Urbano, al plan de centro de población e integrarlo al desarrollo urbano.<sup>299</sup>

**Proyecto ejecutivo:** El conjunto de elementos que tipifican, describen y especifican detalladamente de las obras de edificación, restauración e infraestructura, en cualquiera de sus géneros, expresadas en planos y que integran todos los documentos y estudios técnicos necesarios para la ejecución, elaborados por un director responsable de proyecto o varios con especialidad en la materia.<sup>300</sup>

**Predio rural:** Predio localizado fuera del límite del centro de población, cuyo uso corresponde principalmente a las actividades productivas o de aprovechamiento del sector primario, así como de funciones ambientales naturales.<sup>301</sup>

**Predio rústico:** Todo predio localizado en un área o zona que carece o donde no se concluyeron obras de urbanización autorizadas y por ello, no tiene la disponibilidad de servicios públicos.<sup>302</sup>

**Predio rústico intra-urbano:** Se consideran aquellas superficies de terreno, comprendidos dentro de las áreas urbanizadas que no han sido incorporados al municipio, en los términos del Código Urbano.<sup>303</sup>

**Procuraduría:** La Procuraduría de Desarrollo Urbano es la institución pública a quien corresponde la facultad de orientar y defender a los ciudadanos en la

---

<sup>299</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXVI.

<sup>300</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LV.

<sup>301</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LVII.

<sup>302</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LVIII.

<sup>303</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LIX.

aplicación del Código Urbano y defender de oficio la integridad de los bienes afectos al patrimonio cultural del estado.<sup>304</sup>

**Programa municipal:** El Programa Municipal de Desarrollo Urbano.<sup>305</sup>

**Protección civil:** La Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos del Gobierno del Estado de Jalisco.<sup>306</sup>

**Provisiones:** Las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.<sup>307</sup>

## R

**Redensificación:** Es el incremento en la densidad e intensidad del aprovechamiento en las áreas identificadas en los planes parciales de desarrollo urbano.<sup>308</sup>

**Región metropolitana:** Cuando dos o más centros urbanos ubicados en el territorio de dos o más municipios del estado que por su cercanía geográfica, tendencias de crecimiento, y relaciones socioeconómicas sean declarados como tales por el Congreso del Estado a propuesta del Ejecutivo del Estado.<sup>309</sup>

**Relotificación:** El cambio en la distribución o dimensiones de los lotes en un predio, cuyas características hayan sido autorizadas con anterioridad.<sup>310</sup>

**Renovación urbana:** La transformación o mejoramiento de las áreas de los centros de población, mediante la ejecución de obras materiales para el saneamiento y reposición de sus elementos de dominio público, pudiendo

---

<sup>304</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXIX.

<sup>305</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXX.

<sup>306</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXI.

<sup>307</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LX.

<sup>308</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXII.

<sup>309</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXIV.

<sup>310</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXV.

implicar un cambio en las relaciones de propiedad y tenencia del suelo, así como la modificación de usos y destinos de predios o fincas.<sup>311</sup>

**Reservas:** Áreas de un centro de población, que serán utilizadas para su futuro crecimiento.<sup>312</sup>

**Reservas territoriales:** Aquellas reservas que se integren al dominio de la federación, el estado o los municipios.<sup>313</sup>

**Restricción frontal:** La distancia que debe dejarse libre de construcción dentro de un lote, medida desde la línea del límite del lote con la vía pública o área común, hasta el alineamiento de la edificación por todo el frente del mismo.<sup>314</sup>

**Restricción lateral:** La distancia que debe dejarse libre de construcción dentro de un lote, medida desde la línea de la colindancia lateral hasta el inicio permisible de la edificación, por toda la longitud de dicho lindero o por una profundidad variable.<sup>315</sup>

**Restricción posterior:** La distancia en la cual se restringe la altura o la distancia de la construcción dentro de un lote, con objeto de no afectar la privacidad y el asoleamiento de las propiedades vecinas, medida desde la línea de propiedad de la colindancia posterior.<sup>316</sup>

## S

**SCT:** Secretaría de Comunicaciones y Transporte del Gobierno Federal.<sup>317</sup>

**SEDESOL:** Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.<sup>318</sup>

---

<sup>311</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXVI.

<sup>312</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXVII.

<sup>313</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXVIII.

<sup>314</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXIX.

<sup>315</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXX.

<sup>316</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXXI.

<sup>317</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXXII.

**Servicios urbanos:** Las actividades operativas públicas administradas en forma directa por la autoridad competente o mediante concesiones a los particulares, a fin de satisfacer necesidades colectivas en los centros de población.<sup>319</sup>

**SIAPA:** Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado.<sup>320</sup>

**Sistema de transferencia de derechos de desarrollo urbano:** Es el conjunto de normas, procedimientos e instrumentos que permiten ceder los derechos excedentes o totales de intensidad de construcción no edificados que le correspondan a un propietario respecto de su predio, en favor de un tercero, sujetándose a las disposiciones de los planes y programas y a la reglamentación municipal, siendo la aplicación de este instrumento, facultad exclusiva del ayuntamiento.<sup>321</sup>

**Subdistrito urbano:** Subdivisión territorial de un distrito urbano, sujeto a una zonificación secundaria.<sup>322</sup>

**Subdivisión:** La partición de un predio en dos o más fracciones, para su utilización independiente en los términos señalados en el presente código.<sup>323</sup>

**Suelo urbanizable:** Aquel cuyas características lo hacen susceptible de aprovechamiento en la fundación o crecimiento de los centros de población, sin detrimento del equilibrio ecológico y áreas de conservación, por lo que se señalará para establecer las correspondientes provisiones y reservas.<sup>324</sup>

**Superficie edificable:** El área de un lote o predio que puede ser ocupado por la edificación y corresponde a la proyección horizontal de la misma, excluyendo

---

<sup>318</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXXIII.

<sup>319</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXIX.

<sup>320</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXXIV.

<sup>321</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXX.

<sup>322</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXXV.

<sup>323</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXXI.

<sup>324</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXXII.

los salientes de los techos, cuando son permitidos. Por lo general, la superficie edificable coincide con el área de desplante.<sup>325</sup>

**Superficie máxima del lote:** La superficie máxima en metros cuadrados de un lote que se deberá de respetar para determinada zona.<sup>326</sup>

**Superficie mínima del lote:** La superficie mínima en metros cuadrados de un lote que se deberá respetar en determinada zona.<sup>327</sup>

**Suelo no-urbanizable:** Aquel cuyas características de valor ambiental, paisajístico, cultural, científico, régimen de dominio público, o riesgos que representa, no es susceptible de aprovechamiento en la fundación o crecimiento de los asentamientos humanos.<sup>328</sup>

## U

**Unidad privativa:** El conjunto de bienes cuyo aprovechamiento y libre disposición corresponden a un condómino.<sup>329</sup>

**Urbanización:** El proceso técnico para lograr a través de la acción material y de manera ordenada, la adecuación de los espacios que el ser humano y sus comunidades requieren para su asentamiento.<sup>330</sup>

**Usos:** Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas, áreas y predios de un centro de población; en conjunción con los destinos determinan la utilización del suelo.<sup>331</sup>

**Utilización del suelo:** La conjunción de usos y destinos del suelo.<sup>332</sup>

---

<sup>325</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXXIV.

<sup>326</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción LXXXIX.

<sup>327</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción XC

<sup>328</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXXIII.

<sup>329</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXXV.

<sup>330</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción XCII.

<sup>331</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXXVI.

<sup>332</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXXVII.

**UTM:** Universal Transversal de Mercator; sistema de coordenadas utilizada por el INEGI.<sup>333</sup>

## V

**Vía pública:** Es aquella superficie de dominio público y de uso común, destinada o que se destine por disposición de la autoridad municipal al libre tránsito, a asegurar las condiciones de aireación e iluminación de las edificaciones y a la instalación de canalizaciones, aparatos o accesorios también de uso público para los servicios urbanos.<sup>334</sup>

## Z

**Zona:** (art. 5 LXXVIII, CU) El predio o conjunto de predios que se tipifica, clasifica y delimita en función de la similitud o compatibilidad de las actividades a desempeñar, con una utilización del suelo predominante.<sup>335</sup>

**Zonificación:** La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; las zonas que identifiquen sus aprovechamientos predominantes, las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.<sup>336</sup>

**Zonificación primaria:** Es la determinación de los aprovechamientos genéricos, o utilización general del suelo, en las distintas zonas del área objeto de ordenamiento y regulación del programa municipal de desarrollo urbano y plan de desarrollo urbano de centro de población.<sup>337</sup>

---

<sup>333</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción XCV.

<sup>334</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción XCVI.

<sup>335</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXXVIII.

<sup>336</sup> Código Urbano del Estado de Jalisco, art. 5 fracción LXXIX.

<sup>337</sup> Reglamento de Zonificación Urbana para el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, art. 3 fracción XCIX.