

Retos del Estado contemporáneo en México 2024

División de Poderes, Suprema Corte, Gentrificación Urbana, Obligaciones Laborales y Medios de Impugnación en Materia Fiscal

José Padilla Arellano
Magdalena Martínez Quirarte
Octavio García Maldonado
María de Jesús Ledezma Saavedra



Autores:

José Padilla Arellano

Magdalena Martínez Quirarte

Octavio García Maldonado

María de Jesús Ledezma Saavedra

Primera Edición 2024

ISBN: 978-607-99396-2-5

D. R. 2024, Editorial García Maldonado, S. C.

Gastón Leroux 745, Col. Paseos Universidad. C.P. 45016

Zapopan, Jalisco.

Sitio web: <http://www.gmls.com.mx>

Tels. (33) 31-65-26-60 y 36-58-24-98

Comité Editorial

Dr. José Padilla Arellano

Dr. Juan José Gelacio Gutiérrez Ocegueda

Dr. Jose Luis Castellanos González

Dr. José Barragán Barragán

Dr. Octavio García Maldonado

Dra. María de Jesús Ledezma Saavedra

Todos los derechos reservados conforme a la ley. Las características de esta edición, así como su contenido no podrán ser reproducidas o transmitirse bajo ninguna forma o por ningún medio, electrónico ni mecánico, incluyendo fotocopiadora y grabación, ni por ningún sistema de almacenamiento y recuperación sin permiso por escrito del editor

Retos del Estado contemporáneo en México 2024

José Padilla Arellano

Magdalena Martínez Quirarte

Octavio García Maldonado

María de Jesús Ledezma Saavedra

Índice

Presentación del libro	1
Algunas consideraciones sobre los retos del estado contemporáneo, la división de poderes y los privilegios de la Suprema Corte en México <i>José Padilla Arellano</i>	3
Regeneración o gentrificación urbana y habitabilidad en la ciudad de Guadalajara <i>Magdalena Martínez Quirarte.</i>	35
Cumplimiento y Fiscalización de Obligaciones Laborales en México: Procedimientos y Defensa Legal <i>Octavio García Maldonado</i>	63
Medios de Impugnación en Materia Fiscal <i>María de Jesús Ledezma Saavedra</i>	87

Presentación del libro

El presente libro colectivo es el resultado de la compilación de una serie y proyectos de investigación realizados por integrantes del Cuerpo Académico denominado “El Derecho y la Ciencia Jurídica en México y América Latina” con clave UDG-CA-2024, quienes además fungen como profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara. El objetivo de esta obra es compartir los hallazgos de dichos trabajos con la comunidad universitaria y promover la difusión del conocimiento.

El título “*Retos del Estado contemporáneo en México 2024*” es el común denominador de los cuatro capítulos que integran esta obra, ya que cada uno se enfoca en una problemática de gran relevancia para el derecho actual que, además, se vincula con alguna o algunas de las dimensiones del Estado mexicano (ejecutiva, legislativa y judicial). En específico, dichas problemáticas consisten en lo siguiente: División de Poderes, Suprema Corte, Gentrificación Urbana, Obligaciones Laborales y Medios de Impugnación en Materia Fiscal. De modo que, cada capítulo presenta las reflexiones e indagaciones de los autores respaldadas por sustento teórico y aplicaciones prácticas; cumpliendo con el rigor académico y presentando además un panorama bastante completo de las temáticas elegidas.

El primer capítulo a cargo del Dr. José Padilla Arellano, quien es Profesor - Investigador Titular en la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara y preside el Cuerpo Académico UDG-CA-526, presenta un relato histórico sobre los antecedentes del estado y del municipio, su origen y evolución; para luego detallar los retos que presentan dichas instituciones jurídicas, políticas y sociales del México actual. El recorrido que aborda el Dr. Padilla Arellano en este capítulo tiene por intención el proporcionar una explicación a la reciente confrontación entre el poder ejecutivo y judicial en nuestro país, desde una perspectiva propositiva intentando dar respuesta a la problemática.

Por su parte, en “*Regeneración o gentrificación urbana y habitabilidad en la ciudad de Guadalajara*” la Dra. Magdalena Martínez Quirarte, Profesora de Tiempo Completo de la Universidad de Guadalajara y Presidente de la Academia de Epistemología e Investigación en la División de Estudios Jurídicos de dicha institución, destaca a la vivienda como un derecho humano y necesidad básica, poniendo al centro de su trabajo la situación particular

de habilidad y regeneración o gentrificación urbana de la ciudad de Guadalajara. La cual, enfrenta retos considerables ante las tendencias de urbanidad y verticalización que están dirigidas a ciertos segmentos de la población y resaltan la falta de planeación y condiciones adecuadas en nuestro territorio.

El tercer capítulo de este libro colectivo es de autoría del Dr. Octavio García Maldonado, Profesor Investigador de Tiempo Completo de la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara, y tiene por tema central el: *“Cumplimiento y Fiscalización de Obligaciones Laborales en México: Procedimientos y Defensa Legal”*. Bajo un enfoque que didáctico, el Dr. García Maldonado retoma su experiencia en el ámbito del derecho laboral y de la seguridad social para explicar de manera detallada las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) al iniciarse un procedimiento administrativo con el objetivo de constatar que el empleador cumpla con sus obligaciones laborales. Las reflexiones de este artículo están orientadas a la importancia de proteger los derechos de los trabajadores y la búsqueda de un equilibrio justo en las relaciones laborales.

La Dra. María de Jesús Ledezma Saavedra, Profesora de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guadalajara, es la autora de *“Medios de Impugnación en Materia Fiscal”* el cuarto y último capítulo del presente libro colectivo compartiendo su conocimiento en materia de derecho fiscal. La Dra. Ledezma Saavedra presenta una revisión teórica del acto administrativo y recurso de revocación enmarcada en el contexto actual, destaca los medios de impugnación como una medida necesaria para el control de los actos administrativos del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Algunas consideraciones sobre los retos del estado contemporáneo, la división de poderes y los privilegios de la Suprema Corte en México

Some considerations on the challenges of the contemporary state, the division of powers and the privileges of the Supreme Court in Mexico

José Padilla Arellano^{1}*

SUMARIO. I. Introducción; II. Antecedentes; III. Algunas consideraciones sobre los retos del estado contemporáneo; IV. Conclusiones; V. Propuestas; VI. Bibliografía

RESUMEN: El presente trabajo aborda los antecedentes del estado y del municipio, su origen y evolución, los retos que presentan dichas instituciones jurídico – político y sociales en la actualidad y se trata de dar una explicación a la confrontación entre el ejecutivo y los privilegios de la Suprema Corte de México, realizando propuestas para dar respuesta a la problemática planteada.

ABSTRACT: This work addresses the background of the state and the municipality, its origin and evolution, the challenges that these legal, political and social institutions present today and attempts to provide an explanation for the confrontation between the executive and the privileges of the Supreme Court of Mexico, making proposals to respond to the problem raised.

PALABRAS CLAVE: Estado, división de poderes, privilegios, Suprema Corte de Justicia de la Nación, control constitucional y legal.

KEY WORDS: State, division of powers, privileges, Supreme Court of Justice of the Nation, constitutional and legal control.

I. Introducción

Se puede afirmar que el municipio es anterior al estado, y se considera por diferentes autores, como es el caso de Quintana Roldán y Andrade Sánchez de México, o de García de Enterría y Adolfo Posada de España, que es el primer nivel de gobierno y con frecuencia la base de

^{1*} Profesor - Investigador Titular, de la División de Estudios Jurídicos de la UdeG, Maestro en Derecho Civil y Financiero, por la Universidad de Guadalajara, Doctor en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado y representante del Cuerpo académico UGU CA 526.

la división política y territorial de los estados modernos, entre otras razones porque está presente en la mayoría de los países del mundo.

Es así que este nivel de gobierno se convierte en un fenómeno universal y reconocido como una institución jurídico – político – social y administrativa y que a diferencia de los otros poderes y niveles de gobierno, es el que está en contacto directo e inmediato con la ciudadanía, pues ejerce la función administrativa las 24 horas del día, los 365 días al año, por ejemplo, no se puede concebir a la población sin alumbrado público, porque generaría inseguridad entre otras cosas, o conceder vacaciones a los recolectores de basura por un mes, por cuestiones de salubridad y seguridad.

Por lo anterior, la gestión administrativa municipal es muy importante, en cambio otros órganos y niveles de gobierno pueden tener vacaciones y periodos de sesiones, en tanto que las funciones que realizan no atienden problemas vecinales de manera directa, como sí lo hace el municipio, en beneficio de la mayoría de la población, tratando de dar respuesta a las necesidades de carácter general.

El *zoon politikon* (Aristóteles en su obra “La política”, en el libro primero, capítulos I y II) puede explicar que haya habido a lo largo de la historia asentamientos humanos, pero no hay convivencia sin afinidad, La afinidad permite comprender lo inteligible de cada organización humana, por rudimentaria que ésta sea como fenómeno histórico social. Tendemos a convivir, este es el dato primero, y también convivir con nuestros afines, esta es la realidad segunda².

A lo largo de la historia se han desarrollado organizaciones como la gens, la tribu, la polis griega, la *civitas* romana, el estado, la confederación de estados, por lo que el estado no es una institución eterna, tendrá que evolucionar a otras formas en el futuro, o como algunos autores señalan (Ponce de León Armenta del Instituto Internacional del Derecho y del Estado), que proponen hasta un cuarto o un quinto poder, o como Michael Foucault que señala que el sistema de tribunales no sirve, en su obra la verdad y las formas jurídicas y que propone más un arbitraje o negociación, con una visión futurista, estudió el modelo abstracto de una sociedad disciplinaria, inaugurando una larga serie de estudios sobre el dispositivo

² Daniel Rossati Horacio, *Tratado de derecho municipal*. (Argentina: Rubinzal –culzoni, 1997), 29.

panóptico. La moral reformada, la salud preservada, la industria vigorizada, la instrucción difundida, los cargos públicos disminuidos, la economía fortificada, todo gracias a una simple idea arquitectónica.

El panóptico es un modelo de prisión ideado por el filósofo alemán Jeremy Bentham, en 1791. Su nombre viene de la raíz griega “verlo todo” (*pan - ópticón*), y como su propio nombre indica, se basaba en una construcción circular opaca por su cara exterior y transparente por su zona interior, de forma que, colocando una torre de vigilancia en medio, se podría vigilar a todos los presos a la vez con un mínimo consumo económico y personal. En la actualidad se toman esas ideas para imponer a la sociedad una mayor vigilancia y control sin consultar a la población, y nos llama la atención por lo que está sucediendo ahora con lo del Presidente López Obrador en contra de la Suprema Corte, para quitar sus privilegios, pero también sin consultar a los diferentes sectores de la sociedad.

También, sobresale la Asamblea constituyente francesa al establecer el *pouvoir* municipal (poder municipal que el autor español García de Enterría³ señala que se trata de un poder originario y exclusivo del municipio, del que éste es titular en cuanto a tal, sin necesidad de legitimarse en su atribución por el estado.

El Estado moderno tiene importantes retos que enfrentar, que, en mi opinión, se presentan en las siguientes áreas:

1. La población. Expertos han señalado que hay una sobrepoblación en el mundo, y que el número total de habitantes del planeta Tierra se ha triplicado entre 1950 y 2010, (según el Fondo de Población de las Naciones Unidas, en 2023 el volumen de la población mundial ascendió a 8,045 millones de personas, y en México, según el censo del INEGI del 2020 a 129 millones), sin embargo el análisis de los expertos del Instituto de Métricas y Evaluaciones de Salud, de la Universidad de Washington, señalan que contrario a los pronósticos de la ONU, hay una tendencia a disminuir a nivel mundial. Según sus proyecciones, habrá países como Japón o España que reducirán sus poblaciones a la mitad,

³ Eduardo García de Enterría. “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, *Revista de administración pública*, septiembre diciembre 1960, 103.

mientras que la población en África sería una excepción, pues se triplicará en los próximos 80 años.

2. El desempleo urbano. Que los expertos señalan que ha aumentado en los últimos años en la mayoría de las ciudades del mundo, y algunos estados como Francia han bajado la edad de la jubilación para que los jóvenes puedan acceder a los trabajos.

3. La calidad de los servicios públicos, ya que la Unión Europea lo ha elevado a un derecho fundamental, es decir, calidad del agua y de los demás servicios que presentan el estado y los municipios, de manera eficiente y de calidad, sin embargo en México se presenta la baja calidad de mantos freáticos, el mal manejo de la contaminación, o nulo tratamiento residual de las aguas; en África no se diga, en la explotación de las minas de cobalto en Somalia se violan derechos laborales por un lado y contaminan el medio ambiente por el otro; en las costas del continente Africano se vierte radiación por las potencias, y sin embargo no hay sanciones ni apoyo a la población que se está enfermando de cáncer y de otras enfermedades degenerativas.

4. La infraestructura, tales como carreteras o autopistas (subterráneas como es el caso del eurotúnel que comunica a Francia con Inglaterra), o el metro que en México existen 12 líneas, y en Guadalajara 3 que resultan insuficientes.

5. Estabilidad macroeconómica, como es el control de la inflación, de los déficits fiscales, el endeudamiento, etc. que permitan a la población tener acceso a una mejor calidad de vida y como señala la obra “Derechos del pueblo Mexicano”, el presupuesto debe de ser un instrumento de ajuste de la economía y de distribución de la riqueza nacional y además debe cumplir con los principios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género, previstos en el artículo 1, segundo párrafo, de la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria vigente.

En fechas recientes, el 26 de octubre del 2023, se aprobó la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2024, (artículo 42, fracción IV. de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; que señala que los diputados la deben aprobar a más tardar el 20 de octubre de cada año, y los senadores el 31 de octubre de cada año). En la

ley de Ingresos se establece lo que se va a recaudar por el estado, así como la composición de la deuda pública, entre otras cosas, en cambio, en el presupuesto de egresos, los gastos del estado, entre ellos las remuneraciones de los funcionarios públicos, se politizó el asunto de los salarios de los funcionarios de la Suprema Corte y de sus privilegios, ya que viola el artículo 127 de la Constitución Federal de la república, que establece que ningún servidor público podrá tener una remuneración mayor que el Presidente de la República (fracción II), y que dicha remuneración será determinada anualmente (fracción I) en el presupuesto de egresos. Es poco conocido o comentado que en Jalisco, existe una Ley de Incompatibilidades de los servidores públicos que también regula lo propio a nivel local, y que habla de una incompatibilidad horaria, de función, de servicio, etc. y es muy común que algunos servidores públicos, abusen teniendo remuneraciones en diferentes instituciones públicas y privadas, llegando a tener salarios hasta de más de \$500,000 pesos mensuales, y dicha ley sí establece sanciones, además de que en el artículo 101 de la Constitución Federal, prohíbe sobre todo a los miembros del Poder Judicial que no podrán ocupar otro cargo, ni recibir otra remuneración adicional salvo cargos NO REMUNERADOS, en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Por su parte el artículo 6, fracción II, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, señala que la remuneración adicional deberá de ser producto de: a) varios puestos compatibles previo dictamen, b) contrato colectivo, c) trabajo técnico calificado, c) trabajo de alta especialización. Por lo que, si se tienen otros empleos públicos, dicho excedente la suma de las retribuciones no deberá de exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República como lo establece el artículo 27, fracción III de la Constitución federal de México.

Por otro lado está el fenómeno de los “chapulines” que de acuerdo con el artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un diputado federal puede reelegirse en cuatro ocasiones, un diputado local también y un senador en dos ocasiones y de acuerdo con el artículo 115, fracción I, del mismo ordenamiento, los funcionarios municipales se pueden reelegir en una sola ocasión cuando su periodo sea de 3 años, por lo que los servidores públicos brincan de un cargo a otro, presentándose “abusos” al principio de la no reelección relativa. A la familia Kennedy en Estados Unidos, se le criticó la

reelección de los mismos ya que duraban viviendo del erario público hasta por 40 años o más, pero en México no se ha criticado abiertamente, por ejemplo el estudio de la Universidad de Yale sobre los sistemas electorales en el mundo y propuso la desaparición de los diputados electos por el principio de representación proporcional, precisamente por dichos abusos, pero también porque dichos representantes representan a un partido y no a la ciudadanía y se han creado cacicazgos que han abusado del poder y se han vuelto dictaduras, ya sea en partidos políticos, sindicatos y hasta en la iniciativa privada, y en México el llamado narco estado.

6. También el estado moderno enfrenta el problema que se ha politizado mucho en México, del sistema de **designación de jueces**, que en algunos lugares del mundo son de elección popular y por ejemplo en México en Dan Luis Potosí, la remuneración a los miembros del poder judicial, y los privilegios como: que reciben un salario de \$300,000 mensuales, un aguinaldo de \$586,000, \$800,000 para restaurantes, \$200,000 para medicamentos, etc. El Senado aprobó la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del año 2023 en su artículo 224, publicado en el DOF el 27 de octubre del 2023, y se ahorra 15,000 millones de pesos, y por otro lado se cuestionan los grandes salarios y privilegios que tienen los Ministros de la Suprema Corte (en Estados Unidos los miembros de la Corte Suprema se llaman Jueces) y los que argumentan que deben de pagárseles más que a cualquier otro servidor público o ciudadano de un estado, se apoyan en el tratado de Milán celebrado en 1985 por la ONU, en el que sugiere que estos funcionarios tengan un salario por encima de todos, para garantizar la imparcialidad de los juzgadores. En mi opinión lo anterior no ha garantizado que se elimine la corrupción, ni la imparcialidad de estos, debido a que a pesar de estos grandes salarios sigue habiendo corrupción, misma que se ha denunciado por la propia ciudadanía y hasta por la Relatora de la ONU del 18 de abril del 2011, que señala que el Poder Judicial de México está sujeto a la violencia, al narcotráfico, a la corrupción o dádivas, etc. En lo personal, cuando alguna vez trabajé en el poder judicial se marcaba con marcador rojo el expediente para detenerlo y con un marcador verde para agilizarlo, según el impulso procesal, sin embargo, esto no es reconocido por los funcionarios públicos por obvias razones.

Si comparamos lo que nos cuestan estos funcionarios con otros países, estamos muy desfasados, pues en México la remuneración anual bruta de ministros en dólares es de 343,276, en Estados Unidos, 255,300 dólares, en Canadá 279, 172 dólares, en reino Unido 271,517 y en España 123, 486, según una nota publicada en el periódico el CEO del 12 de diciembre del 2018, por Alejandro Juárez. Por lo que se puede deducir que en México nos cuestan más que en otros países.

Sobresale que en las decisiones de la Corte se ha puesto un tope de hasta 10 salarios mínimos a los trabajadores para pensionarse, pero ellos no tienen tope y violan la Constitución al establecer que las pensiones deben de pagarse en UMAS y no en salarios mínimos, siendo que los primeros fueron creados para que las contribuciones fueran menos onerosas, y no para el pago de salarios, por lo que el poder judicial ha sido criticado ampliamente y con justa razón.

Para combatir todo lo anterior, el estado moderno en muchos países ha implementado las ideas de Michael Eugene Porter, que es profesor de Harvard y quien fuera director del instituto para la estrategia y competitividad de dicha Universidad y que fueron adoptadas por el Foro Económico Mundial, desde el año de 1979 y les llamó los 12 pilares de la competitividad: 1. Marco institucional adecuado, 2. Una infraestructura de alta calidad, 3. Estabilidad macroeconómica, combate a la inflación, etc. 4. Una fuerza de trabajo saludable, 5. Educación de alta calidad, 6. buenos y eficientes mercados, 7. Mercado laboral eficaz y flexible, 8. Eficiente, moderno y avanzado mercado financiero, 9. Economía capaz de asumir cambios tecnológicos, tamaño óptimo del mercado (que se refiere al tamaño del mercado interno y externo), 11. Eficiencia en la producción de bienes, 12. La innovación tecnológica. Dichos 12 pilares de la competitividad son como indicadores que han adoptado los Institutos de competitividad, entre los que adoptó México a través del IMCO (Instituto Mexicano de la Competitividad).

Se han implementado los 17 objetivos de la famosa agenda 2030, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero también se ha criticado este plan porque detrás hay cosas turbias, como generar políticas para reducir la población, imponer directrices a los estados, etc.

También, están las medidas implementadas por el C40 que son las ciudades que quieren combatir el cambio climático, con la propuesta de ciudades de 15 minutos y que la primera ciudad del país considerada para llevarlo a cabo es Tlaxcala en México, pero que ya se ha adoptado por otras ciudades en el mundo y que consiste en que todos los servicios, incluidos educación, salud, esparcimiento deben estar a 15 minutos de tu casa.

II. Antecedentes

A partir de las dos primeras Constituciones modernas del mundo: la francesa del 3 de septiembre de 1791 (conformada por 213 artículos) y la Norteamericana del 17 de septiembre de 1787 (que contiene 7 artículos y 27 enmiendas), que a partir de ellas, se adoptó por las Constituciones en el mundo, la idea de la división y separación de poderes, propuesta por Montesquieu (Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu), estableciendo un sistema de pesos y contrapesos que es saludable en un estado democrático, aunque esta idea de la división de poderes ya había sido planteada por Aristóteles en su obra “La Política” Según Aristóteles⁴, en la polis debe darse una división de funciones, en la que un órgano denominado asamblea deliberante resuelve sobre los asuntos comunes; al segundo, llamado grupo de magistrados, se le encomienda resolver sobre ciertos asuntos, el juzgar y el mandar es por excelencia lo propio del poder. Por último, un cuerpo judicial encargado de dirimir controversias mediante tribunales, mismos que se encontraban organizados por materias para un mejor funcionamiento. Dicha idea fue perfeccionada más tarde por los franceses, en la época la ilustración, los enciclopedistas y por pensadores de la Revolución Francesa y en el que destaca Montesquieu.

Por lo anterior, a lo largo de la historia en la humanidad se han establecido controles y sistemas de pesos y contrapesos para evitar la corrupción y el abuso de la autoridad frente al gobernado, quiero comentar que en la historia de México destaca la creación del amparo, como un proceso constitucional autónomo, en el que participó la mazonería, pues la logia le encomendó a Don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá la reforma a la Constitución yucateca, sin embargo el propuso una nueva y luego participaron más personajes históricos

⁴ Aristóteles, *La política*, libro IV, capítulo XIII (España: Editorial Biblioteca Nueva, 2017), 179.

como: Mariano Otero y Mestas, Ignacio Luis Vallarta, José Fernando Ramírez, Ignacio Mariscal y que como señala Ignacio Burgoa Orihuela, la paternidad del amparo se debe a muchas personas que lucharon para impedir el abuso de la autoridad frente al gobernado a través de dicha institución Jurídica, que en la actualidad se ha desnaturalizado y el poder judicial ya no tiene un compromiso social evidente como se ha señalado a lo largo del presente documento. También destaca que en Estados Unidos también influyó la masonería en su fundación y en la elaboración de la Constitución Norteamericana, como lo es George Washington, Benjamín Franklin, es decir, los padres fundadores pertenecieron a la masonería, en México también destaca que el exsacerdote católico y masón junto con un total de 70 diputados participaron en la elaboración de la Constitución de Cádiz del 19 de marzo de 1812, además de otros diputados de América, Asia y España.

Por otro lado, la Suprema Corte fue creada bajo la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, en su artículo 123, bajo el nombre de Corte Suprema de Justicia, siendo su primer Presidente Don Miguel Ramón Sebastián Domínguez Alemán⁵, quien fuera el corregidor de Querétaro y que su esposa Doña Josefa Ortiz de Domínguez, cuentan los historiadores, fue encerrada por éste en el movimiento de independencia.

Aunque el antecedente de la Suprema Corte en la época colonial, era la Real Audiencia de la Nueva España, que estaba compuesta por un regente, 10 oidores, 5 alcaldes del crimen y dos fiscales, tenía dos salas de justicia, con cinco oidores cada una y otra del crimen compuesta por alcaldes y presidida por el oidor de más reciente designación, aunque el antecedente inmediato a la constitución de 1824, lo fue el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, que en su artículo 44, 181 y 184 se refirió al Supremo Tribunal de Justicia.

A lo largo de la historia, destaca también la creación de los tribunales Colegiados de Circuito como los conocemos ahora, el 19 de febrero de 1951 y la creación de los jueces de Distrito en la Constitución del 4 de octubre de 1824, en los artículos 143 y 144, más recientemente la llamada reforma judicial de 1995, que se publicó en el diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1994, introduce por primera vez en la fracción II del art.

⁵ Carlos Mena Adame, *La Suprema Corte de Justicia de la nación como Tribunal Constitucional* (México: Porrúa, 2003), 248.

105 constitucional, la acción de inconstitucionalidad y dando inicio la Novena época de la jurisprudencia, reduciendo el número de Ministros, aunque dicha figura se mencionaba ya desde el acta de reformas de 1847, el verdadero origen se haya en el control concentrado de la constitucionalidad, que surgió en la Constitución de Austria de 1920, a través del tribunal Constitucional regulado en los artículos 137 a 148 y que se estableció para mejorar el judicial *review*.

A lo largo del tiempo, juristas como Adolfo Posada en España, George Jellineck de Alemania, Hans Kelsen de Austria, Eduardo Andrade Sánchez y Jorge Fernández Ruíz⁶ en México, entre otros, han afirmado que el municipio es anterior al estado⁷, y en mi opinión el municipio surge en la historia cuando el hombre se sedentarizó (esto ocurrió cuando el hombre comenzó a depender de las plantas cultivadas y de que la mujer tenía que amamantar y dar a luz a los hijos)⁸ por primera vez, pues al estar en un lugar fijo, se dan algunos factores importantes, como la división del trabajo, la centralización del poder, etc.

Y por último la reforma judicial publicada el 7 de junio de 2021, en el *Diario Oficial de la Federación*, la legislación secundaria a que se refiere el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia judicial de 11 de marzo de 2011.

Destaca de esa reforma, la creación del sistema del precedentes en la jurisprudencia, regulada en la Ley de Amparo, también la desaparición de los Tribunales Unitarios de Apelación, para ser sustituidos por los Tribunales Colegiados de Apelación, se establecen los plenos regionales y con el Acuerdo general 3/2013 del Consejo de la Judicatura Federal, estableció 32 circuitos en el país y Jalisco pertenece al tercer circuito, prácticamente es un circuito por estado, incluyendo a la ciudad de México, el primero es la ciudad de México, el segundo el estado de México, y así sucesivamente. El actual domicilio de la Suprema Corte, es Pino Suárez número 2 en la ciudad de México, pero antiguamente se había establecido el 7 de marzo de 1815 en Ario de Rayón, Michoacán.

⁶ Jorge Fernández Ruíz, *El municipio en México y en el mundo* (México: UNAM, 2005), 57.

⁷ Enrique Doger Guerrero, *Gobierno Municipal*, (México: Porrúa en coedición con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General, 2013), 13 y 14.

⁸ Luis González y González, *Viaje por la historia de México*, México: Xalto, 2009), 6.

El Acuerdo General 41/2018 del Pleno del Consejo de la Judicatura federal que establece la creación de los Juzgados de Distrito en materia administrativa, civil y de trabajo, que estableció 16 Juzgados en materia administrativa, civil y del Trabajo, pero también otros órganos especializados, en el estado de Jalisco se trata de la circular 3/2007 del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Jalisco, que divide al estado en 32 partidos judiciales, siendo el primero, la zona metropolitana de Guadalajara, incluyendo San Cristóbal de la barranca y Tlajomulco de Zúñiga, con un total de 192 órganos jurisdiccionales, y para los juicios orales se divide en 12 Distritos Judiciales.

III. Algunas consideraciones sobre los retos del Estado contemporáneo

Así pues, yo coincido en que el origen de los gobiernos locales es anterior al Estado como forma centralizada de organización del poder. El monopolio legítimo de la violencia atribuido al Estado es uno de sus rasgos esenciales. El estado no solo es coerción, también es consenso, capacidad de mediación, como la realizada en sociedades anteriores. Aparece como una condensación centralizada de todas esas funciones: de la función judicial o la distributiva de bienes, es institucionalizada, coronada por la posibilidad de imponer coactivamente sus decisiones⁹. Las investigaciones de antropología política han demostrado que en esas sociedades pre - estatales se realizaban asambleas para discutir asuntos en comunidad y tomar resoluciones¹⁰.

Por lo anterior considero que el origen tanto del municipio como del estado es multifactorial, incluso si tomamos en cuenta diversos puntos de vista, pues si le preguntamos a un sociólogo, dirá que un pacto social dio origen al estado; si le preguntamos a un economista, señalará que fueron causas económicas; y un jurista afirmará que la normativa o la Constitución dieron origen al estado; desde mi punto de vista estos factores se pueden resumir en los siguientes:

1. Tanto el municipio como el estado son fenómenos universales, producto del sedentarismo humano y del sentido gregario de la humanidad.

⁹ J. Eduardo Andrade Sánchez, *Teoría general del estado*, 4a edición, (México: Tirant lo Blanch, 2021), 69.

¹⁰ J. Eduardo Andrade Sánchez, *Teoría general del estado*, 4a edición, (México: Tirant lo Blanch, 2021), 26.

2. La organización y cooperación para perseguir fines comunes (el bien común que persigue toda organización estatal y municipal, y satisfacer necesidades de carácter general en beneficio de dicha comunidad).
3. Un territorio o medio ambiente favorable que permita el desarrollo de la sociedad, dicho territorio se tiene que analizar en su triple dimensión (a) suelo, subsuelo; b) mar territorial, si lo hay; y c) espacio aéreo.
4. La centralización del poder político o de las decisiones del colectivo social, por lo que lentamente se convirtió en una necesidad la organización administrativa de la comunidad local. Así como la necesidad de contar con un estatuto que regule la institución jurídica, creada por el colectivo social.
5. Un nivel cualitativo y cuantitativo poblacional apto para la cooperación a gran escala y que finalmente muestra los logros de la civilización humana.

Se puede afirmar que el municipio y las primeras figuras pre - estatales desde el punto de vista sociológico, empezaron a surgir con los primeros asentamientos del ser humano; que en Asia datan de 12000 (Damasco) a 10000 años antes de Cristo, (Jericó), esta última tenía 2000 habitantes y 10 hectáreas,¹¹ formada principalmente por cananeos a orillas del río Jordán, citada también en la biblia.

Desde el punto de vista jurídico se puede decir que el municipio surge en el año 387 a. de C. con la figura denominada edil curul, a quienes se les otorgó la potestad de “*imperium*”, es decir la capacidad de atender los problemas del territorio al que estaban adscritos y también con la figura de la “curia” romana, donde: 1. Los “decuriones” eran la clase gobernante y más elevada de la ciudad; 2. La población se componía con ciudadanos romanos; 3. Los domiciliados estaban obligados a pagar la “*munera*”, pero no podían desempeñar cargos curiales; y 4. Los transeúntes.

En México, se implementó por primera vez el municipio, el 22 de abril de 1519, por Hernán Cortés Pizarro, a nombre del Rey Don Carlos, nombrándose el primer municipio Villa Rica de la Vera Cruz¹² en viernes santo, y que era el tercer municipio de América, en

¹¹ Ana Vázquez Jois, *Historia del Mundo Antiguo*, vol. I y II. (España: Sanz y Torres, 2004), 185-220.

¹² Julián Matute Vidal, “La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, desde el punto de vista jurídico”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, No 4, 1939, 479 -488.

cambio el estado tal y como lo conocemos en la actualidad como una organización jurídico política, tiene sus esbozos en la obra “El príncipe” de Nicolás Maquiavelo¹³, y con Juan Bodín de Francia, en contraposición con Luis XIV que decía “el estado soy yo”.

Si bien existen diferentes teorías que explican el origen del estado, a partir de la obra "El príncipe", de 1513, del italiano Nicolás Maquiavelo que introduce la palabra "Estado" como la conocemos en la actualidad. El jurista español Eduardo García Enterría señala: "el derecho administrativo como régimen jurídico especial de la administración pública, nace con la Revolución Francesa y por tanto el derecho administrativo es relativamente reciente" y tiene su fundamento en el artículo 3º de la Constitución Francesa de 1791. Las teorías más sobresalientes que explican el origen del estado son las siguientes: las del origen divino (San Agustín, Tomás de Aquino, etc. que consideran al Universo, incluido el estado en una jerarquía cuya cumbre es Dios); las contractualistas (como Tomás Hobbs, John Locke, Jacques Rousseau que hablan de un pacto social, el leviatán de Hobbes, o el ensayo sobre el gobierno civil de Locke); las sociológicas (Numa Denis Fustel o Federico Engels, el primero con su libro la ciudad antigua que habla del sedentarismo, que conduce a la aparición de las primeras ciudades y el segundo en su obra "el origen de la familia, la propiedad privada y el estado", considera al estado como un producto social), organicistas (como Rudolf Kjellen que considera al estado como un ser vivo, que Francia es un estado femenino, o como Oscar Hertwig que habla de métodos biológicos para estudiar el estado). Pero en mi opinión, el estado – nación como lo conocemos en la actualidad, y con los rasgos distintivos de la soberanía, que desarrolló el Abogado y parlamentario francés Juan Bodino en su obra “Los seis libros de la República”, nace precisamente con el Tratado de Westfalia en Alemania, el 24 de octubre de 1648 y contemplaba las ideas de dicho autor que señalaba que la soberanía es lo que distingue al estado de los demás grupos formados por las familias y la delimitado como el poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos no sometido a las leyes y le dio ciertos rasgos distintivos a la soberanía: a) Poder perpetuo, b) poder no delegado, c) inalienable, d) imprescriptible, e) no está sometido a las leyes. f) es la fuente del derecho, entre otros. Para el moderno concepto

¹³ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, (México: Gandhi, 2022), 14-19.

de estado coincido con el autor Rodrigo Borja Cevallos¹⁴ Doctor Honoris, Abogado y politólogo, expresidente de Ecuador y Doctor Honoris Causa por [la Sorbona](#) de París, que en su obra “Enciclopedia de la política” señala que para conceptualizar el estado, tiene una idea más restringida, advirtiendo que ni la polis griega (antecedente del municipio) ni la *civitas* romana, ni el *regnum* medieval fueron estados y afirmó que el estado surgió al mismo tiempo que el concepto de soberanía y que como lo señala el Profesor John Rawls, de la Universidad de Harvard el estado es una sociedad política totalizadora completa y cerrada.

Desde mi punto de vista, para la elaboración del moderno concepto de estado, influyeron las siguientes obras:

1. La obra de “El príncipe” del año de 1513, que fue un documento que escribió Nicolás Maquiavelo (Nicolás de Bernardo de Maquiavelo) para cautivar la dinastía medici y para promover la unificación de Italia, pues cuando esta familia tomó el poder en Florencia, desconoció la República y estableció el principado como forma de gobierno y Maquiavelo fue encarcelado, ya que era un seguidor de la República¹⁵; una de las frases famosas fue "El fin justifica los medios" significa que, cuando el objetivo final es importante, cualquier medio para lograrlo es válido. Aunque realmente es una anotación que escribió Napoleón Bonaparte en su ejemplar de El Príncipe de Maquiavelo del año de 1815, después de la batalla del Monte San Juan del 18 de junio de 1815. En pocas palabras, “El príncipe” es un diagnóstico sobre las causas del hundimiento italiano; se refleja en la dependencia de mercenarios, la ausencia de la virtud; la política basada en el desconocimiento de la fuerza y la prudencia. Pero que ofrece una salida, el príncipe nuevo que implantaría un principado civil. La precisión, crudeza de ese diagnóstico¹⁶ y la claridad de describir la acción política de los gobernantes, convirtió esta obra en una pieza esencial del pensamiento político.

2. La obra de “Leviatán” del político y filósofo Thomas Hobbes (Thomas Hobbes de Malmesbury), de abril de 1651 que es una de las obras de filosofía política y su primera edición inglesa, le dio renombre universal a su autor, dicho nombre fue tomado de la biblia,

¹⁴ Rodrigo Borja Cevallos, *Enciclopedia de la Política*, Tomo I, 4ª Edición, (México: Fondo de Cultura Económica, 2012), 768.

¹⁵ [Armando Adriano Fabre](#), [Rafael Marcelino Pérez Enríquez](#), [Modesta Lorena Hernández Sánchez](#), *Apuntes de teoría política*, (México: Tirant lo Blanch, 2022), 63.

¹⁶ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, (México: Gandhi, 2022) 11.

que significa un monstruo marino destructor, o el demonio que se enrosca, debido a que en su obra señalaba que el hombre es un lobo para el hombre y que el hombre es el rey de los soberbios, por lo que necesita al estado para que lo dirija y viva en paz. Y que el estado coarta su libertad a cambio de su seguridad.

3. La obra “Carta sobre la Tolerancia” y “Segundo tratados sobre el gobierno civil”, de 1689 del filósofo y médico inglés John Locke donde ofrece una gran cantidad de argumentos a favor de la libertad de conciencia y la necesidad de una separación estricta entre las competencias del Estado y las de las iglesias cristianas, a las que recomienda profundizar en lo que tienen de común para respetarse mutuamente. Las reflexiones de Locke sobre la tolerancia han ejercido una influencia enorme en la reivindicación de la libertad religiosa como libertad de conciencia, y desde ahí han colaborado también en el desarrollo posterior de las demás libertades que hoy se suelen considerar como irrenunciables en una sociedad pluralista, abierta y democrática.

4. La obra “Los Seis Libros de la República” del abogado, jurista y político francés Juan Bodino (estudió derecho en Toulouse), publicado en 1576. La vasta producción intelectual de dicho autor responde a un objetivo único, alcanzar una explicación total del Universo y cómo la República constituye una de las partes en que articuló el ambicioso plan, enunciado en “el método”. La República, no es más que el desarrollo sistemático de la historia humana, entendida ésta como el estudio de la vida del hombre en el seno de las sociedades políticas.¹⁷

Para el jurista y político alemán Carl Schmitt, quien se hiciera famoso por el debate jurídico que tuvo con Hans Kelsen (profesor de derecho y alumno de Georg Jellinek) a quien se le encargó la Constitución de Austria de 1920, por el canciller Carl Ronner y de lo anterior destaco que fue un debate internacional muy importante ya que Smitt señalaba que el derecho debe de estar subordinado al poder, en cambio Hans Kelsen afirmaba que el poder debe de estar subordinado al derecho, triunfando la postura del jurista Kelsen y dio lugar al Tribunal Constitucional establecido en la Constitución austriaca de 1929 en sus artículos del 137 al 148, compuesto por: un presidente, un vicepresidente, 13 miembros y 6 suplentes, dicha

¹⁷ Jean Bodín, *Los seis libros de la República* 4ª edición (España: Tecnos, 2022), XLVIII.

integración estaba contemplada en el art. 147 y sucede que fue en la ciudad de Viena capital de Austria, y se hizo con la intención de superar el *judicial review*, contemplado en el art. 6, segundo párrafo de la Constitución de Estados Unidos, que se refiere a declarar inconstitucional una ley por un órgano llamado Tribunal Constitucional y de ahí surge el llamado control concentrado de la constitucionalidad, en oposición al control difuso de la constitucionalidad que surgió en 1803 con el caso Marbury Vs Madison y con la obra del 28 de mayo de 1788 el federalista o “*the federalist papers*” que eran 85 artículos y ensayos escritos por Alexander Hamilton James Madison y John Jay (ambos masones) y que al suscribirlo me llamó mucho la atención, ese debate histórico entre Smitt y Kelsen, pero también el surgimiento del control concentrado y la creación de tribunales constitucionales en el mundo, ya que España cuenta con un tribunal judicial y un tribunal constitucional y Estados Unidos cuenta con una Corte Suprema de Justicia que en aquel entonces estaba presidida por el Juez John Marshall que fue el 4º presidente de la Corte Suprema en Estados Unidos y el más longevo pues duró en el cargo 34 años, pero la tradición inglesa era de juzgar la ley y se podía declarar inconstitucional una ley por los jueces locales, debido al principio de supremacía constitucional y al *judicial review* que establecía la figura jurídica del control difuso, en cambio la tradición española no era de juzgar la ley sino de aplicarla¹⁸.

En México la SCJN está compuesta por 11 ministros y a partir de la reforma publicada el 31 de diciembre de 1994 en el DOF en donde se establece por primera vez la acción de inconstitucionalidad, contemplada en el artículo 105, fracción II, y que se registran cambios importantes en el poder judicial, con los que ahora la SC se convierte en un tribunal constitucional y no sólo un tribunal judicial y que tiene el control de constitucionalidad, convencionalidad, legalidad, entre otros, pero la idea de la división de poderes y de la separación y equilibrio de los mismos propuesta por el jurista y filósofo francés Montesquieu (Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu) es donde se encuentra la separación y equilibrio de poderes, la teoría de frenos y contrapesos que es bueno para un estado, ya que aplica su frase célebre “Para que no se pueda abusar del *poder* hace

¹⁸ Antonio Carrillo Flores, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, (México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987). 413 y siguientes.

falta que, por la *disposición* de las *cosas*, el *poder detenga al poder*”¹⁹ y por el otro lado están los mecanismos que el Dr. Jorge Carpizo exrector de la UNAM, en su obra “estudios constitucionales” habla de los llamados matices parlamentarios, en donde un poder frena al otro, para constituir un sistema de pesos y contrapesos²⁰. En mi opinión el derecho de objeción o veto, no debe ser monopolizado y exclusivo del poder ejecutivo, creo que es pertinente dado las circunstancias actuales del estado mexicano, que más adelante señalaré, proponer un derecho de objeción por parte del Congreso hacia el judicial, pues ya el judicial puede declarar la inconstitucionalidad de una ley y se puede anular con ciertos requisitos que establece la ley de amparo en la llamada declaratoria general de inconstitucionalidad contemplada en los artículos 231 a 235 de la Ley de Amparo vigente, por lo que deben de existir más contrapesos al judicial, dados sus excesos, sus sentencias en contra de trabajadores de luz y fuerza del Centro, las sentencias que establecieron tope a las pensiones de los trabajadores a 10 salarios mínimos, decisión tomada por la segunda sala, en cambio ellos tienen unas pensiones exorbitantes que insultan al pueblo de México, también en la decisión que tomó la Corte en 2019, para que los funcionarios del banco de México, ganen más que el Presidente de la República, y en la actualidad en los medios se ha manejado la extinción de fideicomisos que constituyen verdaderos privilegios para la Suprema Corte, ya que varios de los fideicomisos que se desaparecieron solo beneficiaban a 25 personas, y no a 55,000 trabajadores como argumentó la suprema corte, como es el caso del fideicomiso 80691 que se refiere a las pensiones complementarias; o cuando se benefició sólo a 184 personas en el fideicomiso 80 690 que se refiere a las pensiones de mandos medios y complementarios y no siempre argumento la corte a 55,000 trabajadores o en el plan de pensiones medicas complementarias que incluye un fideicomiso para enfermedades raras y que solo benefició a una persona en el año 2022, por lo que en mi opinión la reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente, en su artículo 224 y publicado en el DOF el 27 de octubre del 2023, es pertinente al extinguir los privilegios que se establecían a favor de integrantes del poder judicial de la federación y que no perjudicaba a 55,000

¹⁹ Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Vigésima Edición (México: Porrúa, 2018) XXIX.

²⁰ Jorge Carpizo Mc Gregor, *Estudios Constitucionales* (México: Porrúa UNAM, 1998) 32.

trabajadores como lo estuvo señalando la Suprema Corte, y que se aprobó en el Senado, con 67 votos a favor, 48 en contra y cero abstenciones.

Me llama la atención que cuando surge el amparo mexicano, que aunque tiene antecedentes remotos (ingleses, españoles franceses, etc.), como es el caso del habeas corpus de la Inglaterra de 1627 o la carta Magna del 15 de junio de 1215 que era una reacción para rechazar el poder absoluto en contra de la monarquía y transitar a un régimen parlamentario, pero que en México hay una anécdota interesante, cuando se establece esta institución jurídica de gran trascendencia ya que se le encomendó a otro masón que fue Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá, junto con los Abogados Pedro C. Pérez y Darío Escalante, al primero se le encomendó la reforma de la Constitución yucateca, sin embargo él, propuso una nueva Constitución para Yucatán y no una simple reforma, estableciendo el amparo mexicano con las características distintivas que lo conocemos en la actualidad, por su parte Mariano Otero y Mestas propuso la fórmula que lleva su nombre e Ignacio Luis Vallarta propuso el sistema de reiteración de casos y la jurisprudencia regulada en la propia Ley de Amparo.

Lo que quiero recalcar en este comentario del amparo, es que cuando surgió esta figura, Mariano Otero propuso un sistema de pesos y contrapesos para regular leyes y en su proyecto original contenía no sólo la llamada fórmula Otero o relatividad de las sentencias, sino que también contenía un sistema de anulación de leyes.

5. La obra “política para Gobernadores y señores de vasallos, en tiempos de paz y de guerra”, del año 1597 escrita por el Abogado Gerónimo de Bovadilla²¹ que hace un análisis de las características del estado español de aquella época y que analiza los pensamientos de diversos autores sobre el estado.

6. La obra “El espíritu de las leyes” de Montesquieu²², dicha obra está dividida en XXXI libros y en él recrea el modelo político inglés, tomando a su vez de los germanos, el sistema de separación de poderes y monarquía constitucional, que considera el mejor en su

²¹ Gerónimo De Bovadilla *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempo de paz y de guerra* (España: Gazeta, 1775), 16.

²² Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Vigésima Edición (México: Porrúa, 2018) XXX.

especie como garantía contra el despotismo. Su actitud está condicionada por las teorías de las libertades y por su aversión al despotismo. Aquí se encuentra el punto de diferencia con otros autores que han expuesto teorías análogas. Tal vez su interpretación de la constitución inglesa no fue correcta y no sabemos hasta qué punto hubo error deliberado de ver lo que sus anhelos y sus preocupaciones querían ver. La Constitución inglesa fue el punto de partida del autor. El origen de Montesquieu era de una familia noble de cierta jerarquía y algunos han clasificado su filosofía como burguesa y dentro del liberalismo aristocrático, como es el caso de Poul Archambault en su obra los grandes filósofos. Montesquieu.

Con base en lo anterior se puede señalar, en torno al origen del estado, que fue multifactorial y que la institución se debe a muchos autores y no a uno sólo, como dijera Ignacio Burgoa Orihuela alguna vez con respecto al amparo, que dice que ninguna institución jurídica nace gracias a una persona, sino a varias, y en mi opinión no sólo se debe a una persona, sino que existen múltiples factores son los siguientes:

1. Si bien he señalado que el municipio es anterior al estado, es decir, pre estatal, lo cierto es que el estado no es una figura permanente como el caso de la polis griega, que no comprendieron al estado como un ente dotado de gran extensión territorial y los griegos lo describían como un conjunto de habitantes, como señala Georg Jellinek en su obra “Teoría general del estado”²³ y no tuvo un significado como un estado tal como lo conocemos en la actualidad y como señala el autor Rodrigo Borja Cevallos tampoco las *civitas* romana constituye un verdadero estado, pero puedo afirmar que desde el punto de vista sociológico el municipio surge a partir de que el hombre se sedentarizó, tesis que sostiene el Dr. Jorge Fernández Ruíz, profesor de la UNAM, en su obra el municipio en México y en el mundo²⁴ y que según la tesis de Felipe García Vallejo, de origen colombiano el hombre se sedentarizó 12,000 años antes de Cristo en las ciudades de Damasco y Jericó, pero que se debe escribir con lápiz porque hay descubrimientos arqueológicos como el de Göbekli Tepe y Uruk que hablan de ciudades establecidas con mayor antigüedad²⁵, en cambio el municipio

²³ Georg Jellinek, *Teoría general del estado*, (México: Fondo de cultura económica, 2000), 153.

²⁴ Jorge Fernández Ruíz, “Los servicios públicos municipales”, *El municipio en México y en el mundo, Primer congreso internacional de derecho municipal*, (México: UNAM, 2005), 157.

²⁵ Felipe García Vallejo, “el nómada molecular”, *La historia molecular del virus linfotrópico humano tipo HTLV-I*, (Colombia: programa editorial 2004) 16.

jurídicamente hablando surge en el año 387 antes de cristo con la figura llamada edil curul establecida en el derecho romano.

Y los factores que dieron origen posteriormente al estado (y también al propio municipio) son los siguientes:

1. La cooperación y organización para perseguir fines comunes.
2. Tanto el estado como el municipio son un fenómeno universal producto del sedentarismo humano y del sentido gregario de la humanidad, hasta conformar niveles de gobierno y en una institución totalizadora con sus elementos esenciales, que son territorio, población, gobierno y soberanía.
3. Un territorio o medio ambiente favorables para el desenvolvimiento de la organización política.
4. Un nivel cuantitativo poblacional apto para la cooperación a gran escala.
5. La centralización del poder del colectivo social y el autogobierno colectivo.
6. Las obras citadas anteriormente, sobre todo la de Juan Bodino que habla del concepto de soberanía del estado como rasgo esencial y;
7. El tratado de Westfalia en Alemania del 24 de octubre de 1648 y que dio fin a la guerra de los 30 años, que fueron guerras religiosas y la humanidad aprendió que debe de estar por separado la iglesia del estado, destaca la reforma protestante que inició Martín Lutero un sacerdote católico disidente y que en el año de 1517 escribió la obra denominada: Las 95 tesis en las que acusó a la iglesia de corrupción, razón por la que fue excomulgado y principalmente protestó por la venta de indulgencias plenarias para construir la Basílica de San Pedro en lo que es actualmente el Vaticano, ya que con un documento que posteriormente se vendía, obtenías el perdón de Dios, aunque algunos han señalado que cuando estudió para sacerdote llegó a matar a otras personas, por lo que es satanizado por la Iglesia Católica, la corriente protestante eliminó los sacramentos y negó la adoración a los santos, suprimió el latín como idioma oficial de la iglesia, escribió la biblia en alemán y desconoció la autoridad del papa como máximo representante de dios en la tierra, lo que terminó desarrollando

una teoría del estado que permitió el triunfo del gobierno civil sobre el eclesiástico, así como el desarrollo de las primeras tesis sobre resistencia civil y liberalismo²⁶ e incluso se escribieron obras como la titulada “el diablo, el protestantismo y Lutero o “la herejía de Lutero”, la guerra de los 30 años tuvo causas principalmente religiosas, pero también políticas y económicas y fue en el periodo de 1618 a 1648, que terminan precisamente con el tratado de Westfalia en Alemania y que surge el estado como lo conocemos en la actualidad con sus rasgos distintivos y como dijera Johan Galtung, profesor noruego que señaló en el Congreso Latinoamericano de Relaciones Internacionales, celebrado del 22 al 25 de agosto de 1995 que existen aproximadamente 2000 naciones y solamente 200 estados nacionales, por lo que el fenómeno general, según él es el de la multinacionalidad de ellos, por lo que él afirma que solo hay alrededor de 20 estados nacionales, esto pone en evidencia que los conceptos de estado y nación no sólo no son iguales, sino que no siempre marchan juntos, pues un estado puede levantarse sobre dos o más naciones, en cambio una nación puede dividirse políticamente en más de un estado. Por consiguiente, las fronteras políticas de un país dictadas por el estado no coinciden necesariamente con las fronteras naturales establecidas por la nación. Por lo tanto, las fronteras estatales, generalmente impuestas por las potencias, resultados de las guerras, son artificiales y que muchas veces poco o nada tiene que ver con las fronteras naturales establecidas de modo natural, por la sangre, el transcurso del tiempo y la geografía entre los grupos nacionales. En la actualidad, el estado moderno enfrenta innumerables retos y que para combatirlos se encuentra la famosa agenda 2030, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que establece 17 objetivos:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.

²⁶ [Armando Adriano Fabre](#), [Rafael Marcelino Pérez Enríquez](#), [Modesta Lorena Hernández Sánchez](#), *Apuntes de teoría política*, (México: Tirant lo Blanch, 2022), 62.

4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Pero esta agenda lo que busca es imponer un gobierno mundial o imponer directrices a los estados en cuestiones de género (ya tenemos más mujeres en la Suprema Corte, se permite el matrimonio homosexual etc.) y que el objetivo detrás es el de reducir la población mundial como claramente lo señala el *Memorando de Estudio de Seguridad Nacional 200: Implicaciones del Crecimiento de la Población Mundial para la Seguridad de EE.UU. e intereses de ultramar* (*National Security Study Memorandum 200: Implications of Worldwide Population Growth for U.S. Security and Overseas Interests*), *NSSM200'* que se completó el 10 de diciembre de 1974 por el Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, bajo la dirección de Henry Kissinger (miembro de los grandes capitales y del llamado club Gindelberg, que es una reunión anual a la que asisten aproximadamente las 130 personas más influyentes del mundo, mediante invitación. Los miembros de este grupo se reúnen en complejos de lujo ubicados en Europa, Norteamérica y Asia, donde la prensa no tiene ningún tipo de acceso, y sus oficinas están en Leiden (Países Bajos). El nombre de este club procede del hotel en el que tuvo lugar la primera reunión, en los Países Bajos).

Pero no se nos da una explicación de dónde vienen las ideas supuestamente novedosas, pero cuyo objetivo principal es reducir la población, como no mirar ni tocar a la mujer, el idioma inclusivo (que fue rechazado por la Real academia de la lengua española en el congreso del 2012 y ratificado en el 2019) Informe de la Real Academia Española sobre el lenguaje inclusivo y cuestiones conexas, y que se volvió a ratificar en el año 2021) y se argumentó que no se puede distorsionar el lenguaje y destrozarlo debido a que los años de construcción y no por una moda impuesta por una agenda que no se consultó a la población ni a los expertos para hacer los cambios al lenguaje y se ha debatido mucho en España y poco en México, pero felicito a la Presidenta de la sociedad de padres de familia actual de México que señaló en la Secretaría de Educación Pública, que cuando utiliza la palabra todos, ella se incluye como mamá y que es absurdo distorsionar el lenguaje. En mi opinión, el lenguaje no tiene género y a mí como ciudadano, no me interesa que en el Congreso se elija a un hombre o a una mujer, sino que esa persona esté capacitada para rendir cuentas y dar resultados de lo que le interesa a la población, sin importar como se elige.

Por otro lado, se enfrenta también a una moneda única o global que propuso Agustín Guillermo Carstens, Director del Banco Internacional de pagos de Suiza, desde diciembre

del 2017 y quien fuera Director del Fondo Monetario internacional y del Banco de México, así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dicha moneda se contempla que contenga la identificación biométrica de los ciudadanos, lo que terriblemente hace realidad el concepto de panóptico propuesto por el francés teórico social, Michael Foucault en su libro “vigilar y castigar” pero se refería a como vigilar a los prisioneros de una cárcel en Inglaterra, y ahora se habla de una prisión digital, pues dicho Director del Banco propone que debe de haber un límite en la compra de carne para con contaminar el planeta, de lo contrario se congela tu cuenta, por lo que nos acercamos a esas teorías francesas de este autor en las obras microfísica del poder o la verdad y formas jurídicas.

También está otro reto importante que propone el C40 que son las ciudades que quieren combatir el cambio climático, con la propuesta de ciudades de 15 minutos y que la primera ciudad del país considerada para llevarlo a cabo es Tlaxcala en México, pero que ya se ha adoptado por otras ciudades en el mundo y que consiste en que todos los servicios, incluidos educación, salud, esparcimiento deben estar a 15 minutos de tu casa, para no contaminar el medio ambiente, pero se critica la propuesta debido a que incluyen el pago de un impuestos si sales de esa zona, parecido al estilo inglés, que debes pagar una cuota para atravesar el Centro de Londres.

También existe otro libro titulado servicios públicos locales y competitividad urbana, que analiza los problemas comunes a los que se enfrentan la mayoría de las ciudades del mundo, y coincide que enfrentan más o menos los mismos problemas como lo son: desempleo urbano, mejor infraestructura para los servicios públicos, simplificación administrativa entre otros y dicha obra es financiada por el Banco Mundial y está elaborada por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, el Banco Mundial, la Universidad de Quebec en Canadá, y el Gobierno de Estados Unidos y que fue difundida y publicada a partir del año 2004 y que analiza los retos que tiene la mayoría de las ciudades del estado contemporáneo y cabe la reflexión de hasta dónde vamos a llegar con esta invasión e imposición y control hacia el pueblo como ciudadano del mundo.

IV. Conclusiones

1. El municipio es anterior al estado y ambos son fenómenos universales, producto del sedentarismo humano y del sentido gregario de la humanidad. Ni la *polis* griega (antecedente del municipio) ni la *civitas* romana, ni el *regnum* medieval fueron estados, el estado surgió al mismo tiempo que el concepto de soberanía y que como lo señala el Profesor John Rawls, de la Universidad de Harvard el estado es una sociedad política totalizadora completa y cerrada.
2. A partir de las dos primeras Constituciones modernas del mundo: la francesa del 3 de septiembre de 1791 (conformada por 213 artículos) y la Norteamericana del 17 de septiembre de 1787 (que contiene 7 artículos y 27 enmiendas), se adoptó por las Constituciones en el mundo, la idea de la división y separación de poderes, propuesta por Montesquieu (Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu), estableciendo un sistema de pesos y contrapesos que es saludable en un estado democrático, aunque esta idea de la división de poderes ya había sido planteada por Aristóteles en su obra “La Política” Según Aristóteles²⁷, en la “Polis” debe darse una división de funciones, en la que un órgano denominado asamblea deliberante resuelve sobre los asuntos comunes; al segundo, llamado grupo de magistrados, se le encomienda resolver sobre ciertos asuntos, el juzgar y el mandar es por excelencia lo propio del poder. Por último, un cuerpo judicial encargado de dirimir controversias mediante tribunales, mismos que se encontraban organizados por materias para un mejor funcionamiento. Dicha idea fue perfeccionada más tarde por los franceses, en la época la ilustración, los enciclopedistas y por pensadores de la Revolución Francesa.
3. Desde mi punto de vista, para la elaboración del moderno concepto de estado, influyeron las siguientes obras:
 - a) La obra de “El príncipe” del año de 1513, que fue un documento que escribió **Nicolás Maquiavelo (Nicolás de Bernardo de Maquiavelo)** para cautivar la dinastía Medici y para promover la unificación de Italia, pues cuando esta familia tomó el poder en Florencia, desconoció la República y estableció el principado como forma de gobierno y Maquiavelo fue encarcelado, ya que era un seguidor

²⁷ Aristóteles, *La política*, libro IV, capítulo XIII, (España: Biblioteca Nueva, 2017), 179.

de la República²⁸; una de las frases famosas fue "El fin justifica los medios" significa que, cuando el objetivo final es importante, cualquier medio para lograrlo es válido. Aunque realmente es una anotación que escribió Napoleón Bonaparte en su ejemplar de El Príncipe de Maquiavelo del año de 1815, después de la batalla del Monte San Juan del 18 de junio de 1815.

- b) La obra de “Leviatán” del político y filósofo **Thomas Hobbes (Thomas Hobbes de Malmesbury)**, de abril de 1651 que es una de las obras de filosofía política y su primera edición inglesa, le dio renombre universal a su autor, dicho nombre fue tomado de la biblia, que significa un monstruo marino destructor, o “el demonio que se enrosca”, debido a que en su obra señalaba que el hombre es un lobo para el hombre y que el hombre es “el rey de los soberbios”, por lo que necesita al estado para que lo dirija y viva en paz. Y que el estado coarta su libertad a cambio de su seguridad.
- c) La obra “Carta sobre la Tolerancia” y “Segundo tratados sobre el gobierno civil”, de 1689 del filósofo y médico inglés **John Locke** donde ofrece una gran cantidad de argumentos a favor de la libertad de conciencia y la necesidad de una separación estricta entre las competencias del Estado y las de las iglesias cristianas, a las que recomienda profundizar en lo que tienen de común para respetarse mutuamente. Las reflexiones de Locke sobre la tolerancia han ejercido una influencia enorme en la reivindicación de la libertad religiosa como libertad de conciencia, y desde ahí han colaborado también en el desarrollo posterior de las demás libertades que hoy se suelen considerar como irrenunciables en una sociedad pluralista, abierta y democrática.
- d) La obra “Los Seis Libros de la República” del abogado, jurista y político francés **Juan Bodino** (estudió derecho en Toulouse), publicado en 1576. La vasta producción intelectual de dicho autor responde a un objetivo único, alcanzar una explicación total del Universo y cómo la República constituye una de las partes en que articuló el ambicioso plan, enunciado en “el método”. La República, no es

²⁸ [Armando Adriano Fabre](#), [Rafael Marcelino Pérez Enríquez](#), [Modesta Lorena Hernández Sánchez](#), *Apuntes de teoría política*, (México: Tirant lo Blanch, 2022), 63.

más que el desarrollo sistemático de la historia humana, entendida ésta como el estudio de la vida del hombre en el seno de las sociedades políticas.²⁹

- e) La obra “Política para Gobernadores y señores de vasallos, en tiempos de paz y de guerra”, del año 1597 escrita por el Abogado **Gerónimo de Bovadilla**³⁰ que hace un análisis de las características del estado español de aquella época y que analiza los pensamientos de diversos autores sobre el estado.
 - f) La obra “El espíritu de las leyes” de **Montesquieu**³¹, dicha obra está dividida en XXXI libros y en él recrea el modelo político inglés, tomando a su vez de los germanos, el sistema de separación de poderes y monarquía constitucional, que considera el mejor en su especie como garantía contra el despotismo. Su actitud está condicionada por las teorías de las libertades y por su aversión al despotismo. Aquí se encuentra el punto de diferencia con otros autores que han expuesto teorías análogas. Tal vez su interpretación de la constitución inglesa no fue correcta y no sabemos hasta qué punto hubo error deliberado de ver lo que sus anhelos y sus preocupaciones querían ver. La Constitución inglesa fue el punto de partida del autor. El origen de Montesquieu era de una familia noble de cierta jerarquía y algunos han clasificado su filosofía como burguesa y dentro del liberalismo aristocrático, como es el caso de Poul Archambault en su obra “Los grandes filósofos. Montesquieu”.
4. El estado – nación como lo conocemos en la actualidad, y con los rasgos distintivos de la soberanía, que desarrolló el Abogado y parlamentario francés Juan Bodino en su obra “Los seis libros de la República”, nace precisamente con **el Tratado de Westfalia en Alemania, el 24 de octubre de 1648** y contempló las ideas de dicho autor. Sostenía que la soberanía es lo que distingue al estado de los demás grupos formados por las familias y la delimitado como el poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos no sometido a las leyes y le dio ciertos rasgos distintivos: a) Poder perpetuo, b) poder no delegado, c)

²⁹ Jean Bodín, *Los seis libros de la República* 4ª edición (España: Tecnos, 2022) XLVIII.

³⁰ Gerónimo De Bovadilla *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempo de paz y de guerra* (España: Gazeta, 1775),

³¹ Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Vigésima edición (México: Porrúa, 2018) XXX.

inalienable, d) imprescriptible, e) no está sometido a las leyes. f) es la fuente del derecho, entre otros. El concepto de estado tiene una idea más restringida, ni la *polis* griega (antecedente del municipio) ni la *civitas* romana, ni el *regnum* medieval fueron estados. El estado surgió al mismo tiempo que el concepto de soberanía y que como lo señala el Profesor John Rawls, de la Universidad de Harvard el estado es una sociedad política totalizadora completa y cerrada. Dicho tratado puso fin a la “Guerra de los 30 años” y nos enseñó la pertinencia de la separación de la iglesia del Estado.

5. Se politizó el asunto de los salarios de los **funcionarios de la Suprema Corte y de sus privilegios**, ya que viola el artículo 127 de la Constitución Federal de la república, que establece que ningún servidor público podrá tener una remuneración mayor que el Presidente de la República (fracción II), y que dicha remuneración será determinada anualmente (fracción I) en el presupuesto de egresos. Es poco conocido o comentado que en Jalisco, existe una Ley de Incompatibilidades de los servidores públicos que también regula lo propio a nivel local, y que habla de una incompatibilidad horaria, de función, de servicio, etc. y es muy común que algunos servidores públicos, abusen teniendo remuneraciones en diferentes instituciones públicas y privadas, llegando a tener salarios hasta de más de \$500,000 pesos mensuales, y dicha ley sí establece sanciones, además de que en el artículo 101 de la Constitución Federal, prohíbe sobre todo a los miembros del Poder Judicial que no podrán ocupar otro cargo, ni recibir otra remuneración adicional salvo cargos NO REMUNERADOS, en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Por su parte el artículo 6, fracción II, de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, señala que la remuneración adicional deberá de ser producto de: a) varios puestos compatibles previo dictamen, b) contrato colectivo, c) trabajo técnico calificado, c) trabajo de alta especialización. Por lo que si se tienen otros empleos públicos, dicho excedente la suma de las retribuciones no deberá de exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República como lo establece el artículo 27, fracción III de la Constitución federal de México.

6. La reforma **la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**, vigente, en su artículo 224 y publicado en el DOF el 27 de octubre del 2023, es pertinente al extinguir

los “Privilegios” que se establecían a favor de integrantes del poder judicial de la federación y que no perjudicaba a 55,000 trabajadores como lo estuvo señalando la Suprema Corte, y que se aprobó en el Senado, con 67 votos a favor, 48 en contra y cero abstenciones. Por las razones y argumentos que se plantean en el presente trabajo (solo beneficiaba a 25 personas). El líder del sindical **Jesús Gilberto González Pimentel**, del **Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación (STPJF)** desde el año 2000 a la fecha ha gozado de licencias con goce de sueldo bajo la etiqueta de “licencia sindical o por incapacidad médica”. Los trabajadores plantean amparos colectivos en noviembre de 2023. El Poder Judicial, No puede ser juez y parte. Es necesario fortalecer los pesos y contrapesos entre “Poderes”, con una reforma a la facultad del Poder Ejecutivo (Presidente y Gobernadores de los Estados) del Veto. Para que dicho Poder no tenga el “monopolio” de dicha Facultad. En todo caso se debe tomar como ejemplo el caso español que separa al tribunal judicial del tribunal constitucional y establecer sanciones eficaces a los funcionarios corruptos y hacer accesibles a la ciudadanía dichos instrumentos Jurídicos.

7. La agenda 2030, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que establece 17 objetivos lo que busca es imponer un gobierno mundial e imponer directrices a los estados en cuestiones de género (ya tenemos más mujeres en la Suprema Corte, se permite el matrimonio de las personas del mismo sexo etc.) y que el objetivo detrás es el de reducir la población mundial como claramente lo señala el *Memorando de Estudio de Seguridad Nacional 200: Implicaciones del Crecimiento de la Población Mundial para la Seguridad de EE.UU. e intereses de ultramar (National Security Study Memorandum 200: Implications of Worldwide Population Growth for U.S. Security and Overseas Interests), NSSM200'*

Pero no se nos da una explicación de dónde vienen las ideas supuestamente novedosas, pero cuyo objetivo principal es reducir la población, como no mirar ni tocar a la mujer, el idioma inclusivo (que fue rechazado por la Real academia de la lengua española en el congreso del 2012 y ratificado en el 2019) Informe de la Real Academia Española sobre el lenguaje inclusivo y cuestiones conexas, y que se volvió a ratificar en el año 2021) y se argumentó que no se puede distorsionar el lenguaje y destrozarlo. No se consultó a la

población ni a los expertos para hacer los cambios al lenguaje. Se ha debatido mucho en España y poco en México.

V. Propuestas

1. Propongo un medio de control constitucional más, dentro de lo que llamó Jorge Carpizo McGregor “matices parlamentarios”, en donde un poder frena al otro, para constituir un sistema de pesos y contrapesos. Si el titular del poder Ejecutivo (federal y local) puede vetar una iniciativa de Ley del poder legislativo, ¿por qué no establecer un control entre el poder judicial y legislativo?, pero de manera fundada y motivada, con un proceso constitucional bien regulado y que exija una mayoría calificada de 2/3 partes del Congreso de la Unión para que se puedan anular acuerdos inconstitucionales del poder judicial o para que se puedan ajustar los salarios de los funcionarios de dicho poder³². El Poder Judicial, No puede ser juez y parte.
2. Para combatir el rezago de la administración de justicia, facultar a los Jueces municipales de los estados para que puedan conocer de asuntos civiles, familiares, penales, de poca cuantía, ya que para que proceda el “recurso de apelación” en materia civil se toma en cuenta la cuantía del negocio, entre otras cuestiones, lo mismo se debe hacer en el ámbito municipal. Por una parte, se generarían más empleos para los egresados de las facultades de derecho, y por el otro combatimos el rezago del poder judicial. Ya que en el 2021 se publicaron 801 191 sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales, según estadísticas del INEGI y del poder judicial, por lo que se puede advertir el exceso de carga de trabajo para un total de 936 órganos jurisdiccionales, de acuerdo con el dato proporcionado por el Consejo de la Judicatura Federal en julio del año 2021.
3. Establecer más restricciones a la reelección relativa, para que los servidores públicos no abusen de esta figura jurídica, pero también establecer un haber de retiro para los mismos, pues sería injusto que cumpliendo con ciertos años de servicio, no tengan derecho a ésta, como es en el caso de los diputados y algunos otros funcionarios de la administración

³² José Padilla Arellano, *Derecho municipal y servicios públicos*, (México: Umbral, 2011) 295.

pública y evitar las críticas que se han hecho a dicha figura en Estados Unidos, para tal efecto también, se debe de ampliar el periodo de los Ayuntamientos a 6 años y así evitar gastos de campaña que en México tenemos fama de gastar en las elecciones 3 veces más que estado Unidos.

4. Así como en los Códigos Civiles Federal y Local se establece la declaración unilateral de la voluntad u oferta, lo mismo debemos establecer en las leyes electorales y así regular con mayor amplitud las promesas de campaña, como en los artículos 1880 y 1881 del Código Civil Federal y 1330 al 1342 del Código Civil del estado de Jalisco, que establecen la obligatoriedad de cumplir las promesas u ofertas y en caso contrario, puedes demandar en la vía civil el cumplimiento de dicha oferta o declaración unilateral de la voluntad, e incluso la ley Federal de protección al consumidor multa a las empresas como Walmart o Costco, si no respeta las ofertas, si procede en el ámbito privado ¿por qué no procede en el público?
5. La elección de los Jueces, Ministros, Magistrados, debe de ser más transparente, ya que en muchas ocasiones existe corrupción en el proceso de selección, cuando algunas vez trabajé en dicho poder, me dieron las respuestas del examen para acceder al puesto, por lo que es pertinente que en la elección de dichos servidores públicos exista máxima publicidad, transparencia, y que participen más sectores del gobierno y de las sociedad civil en la elección de dichos nombramientos como en el caso español donde los ministros son propuestos también por los partidos políticos, las universidades, las barras de abogados, por consiguiente el poder judicial español, no tiene un compromiso directo como en el caso mexicano con el poder ejecutivo o algún partido en específico, pues tradicionalmente en México, el titular del poder ejecutivo federal o local, prácticamente se adueña del poder judicial, al extremo de como señalan algunos periodistas convertirse en un apéndice del poder ejecutivo y un cómplice de éste. También se ha señalado en los medios, la frase de poder familiar de la federación para describir el nepotismo y la corrupción que priva en este poder.
6. Crear un organismo constitucional autónomo, técnico, calificado, que sea quien fije los salarios de los servidores públicos de los tres poderes, en los tres niveles de gobierno, para que de manera objetiva e imparcial se ajuste a los principios constitucionales y legales sobre la materia.

VI. Bibliografía

- Adriano Fabre, Armando; Marcelino Pérez, Rafael Enríquez, Lorena Hernández, Modesta Sánchez. 2022. *Apuntes de teoría política*. México: Tirant lo Blanch.
- Andrade Sánchez, J. Eduardo. 2021. *Teoría General del Estado*. México: Tirant lo Blanch.
- Aristóteles. 2017. *La política*. España: Biblioteca Nueva.
- Bodín, Jean. 2022. *Los seis libros de la República*. Madrid: Tecnos.
- Borja Cevallos, Rodrigo. 2012. *Enciclopedia de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carpizo Mc Gregor, Jorge. 1998. *Estudios Constitucionales*. México: Porrúa UNAM.
- Carrillo Flores, Antonio. 1987. *Estudios de derecho administrativo y constitucional*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- De Bovadilla Gerónimo. 1775. *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempo de paz y de guerra*. España: Gazeta.
- Doger Guerrero Enrique. Año 2013. *Gobierno Municipal*. México: Porrúa en coedición con la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General.
- Fernández Ruíz, Jorge. 2005. *El municipio en México y en el mundo*. México: UNAM.
- Fernández Ruíz, Jorge. 2005. *Los servicios públicos municipales, en la obra El municipio en México y en el mundo*, México: UNAM.
- García de Enterría, Eduardo. 1960. Turgot y los orígenes del municipalismo moderno, *Revista de administración pública*, septiembre diciembre.
- García Vallejo, Felipe. 2004. *El nómada molecular, La historia molecular del virus linfotrópico humano tipo HTLV-1*. Colombia: Programa editorial.
- Georg Jellinek. 2000. *Teoría general del estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- González y González Luis. 2009. *Viaje por la historia de México*. México: Impresora Xalto.
- Maquiavelo, Nicolás. 2022. *El príncipe*. México: Gandhi.
- Matute Vidal Julián. 1939. *La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz, desde el punto de vista jurídico*. México: UNAM.
- Mena Adame Carlos. 2003. *La Suprema Corte de Justicia de la nación como Tribunal Constitucional*. México: Porrúa.

Montesquieu. 2018. *Del espíritu de las leyes*. México: Porrúa,

Padilla Arellano, José. 2011. *Derecho municipal y servicios públicos*. México: Umbral.

Rossati Horacio Daniel. 1997. *Tratado de derecho municipal*. Argentina: Rubinzal – culzoni.

Vázquez Jois Ana. 2004. *Historia del Mundo Antiguo*. Madrid: Sanz y Torres.

Regeneración o gentrificación urbana y habitabilidad en la ciudad de Guadalajara

Urban regeneration or gentrification and livability in the city of Guadalajara

*Magdalena Martínez Quirarte*³³

“La gentrificación es el proceso de convertir áreas de clase trabajadora en barrios de clase media, a través de la rehabilitación de su parque de viviendas”

Neil Smith

SUMARIO: Introducción; 1. Antecedentes; 2. Conceptualización; 3. Breve reseña histórica de la Gentrificación; 4. Situación actual de la Gentrificación en Guadalajara y su Área Metropolitana; 5. Conclusiones; Fuentes de Información

RESUMEN: La vivienda es una necesidad básica y derecho humano, representa el lugar de asentamiento de personas individuales y de núcleos familiares, en ella podemos descansar y tener un abrigo. Este trabajo exhibe un panorama de la situación de la vivienda y la regeneración o gentrificación urbana y habitabilidad en la ciudad de Guadalajara, donde se observa que un número importante de habitantes, por lo menos el diez por ciento, no tiene satisfecha la necesidad y el derecho social a vivir en una vivienda adecuada. De ahí que las nuevas formas de exclusión de las ciudades se caracterizan por la verticalización y la gentrificación, que van de la mano y que son procesos exclusivos y que relegan, porque es una oferta para un segmento muy específico.

ABSTRACT: Housing is a basic need and human right, it represents the place of settlement of individuals and family units, where we can rest and have shelter. This work presents an overview of the housing situation and urban regeneration or gentrification and habitability in the city of Guadalajara, where it is observed that a significant number of inhabitants, at least ten percent, have not satisfied the need and social right to live in adequate housing. Hence, the new forms of exclusion in cities are characterized by

³³ Profesor de tiempo completo del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara con Perfil PRODEP. Presidente de Academia de Epistemología e Investigación en la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara.
Correo electrónico: magdalena.martínez@academicos.udg.mx
ORCID: 0000-0001-7401-9247.

verticalization and gentrification, which go hand in hand and are exclusive and relegating processes, because it is an offer for a very specific segment.

PALABRAS CLAVE: regeneración, gentrificación, habitabilidad, urbana, ciudad de Guadalajara.

KEYWORDS: regeneration, gentrification, urban, livability, Guadalajara City.

1. Introducción

Existen diferentes documentos internacionales que reconocen el derecho a la vivienda; el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 11 dice:

“... derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados...”³⁴

Conforme a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos HABITAT I de Vancouver celebrado del 13 de mayo al 11 de junio de 1976, “la vivienda se entiende no sólo como la unidad que acoge a la familia, sino que es un sistema integrado además por el terreno, la infraestructura de urbanización y de servicios, y el equipamiento social comunitario dentro de un contexto cultural, socioeconómico, político, físico-ambiental”³⁵. El artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice que “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”.

Por tanto, la ONU-Hábitat promueve la regeneración urbana participativa en el proceso e incluyente en los resultados como mecanismo para alcanzar ciudades sostenibles. Desde el punto de vista espacial, las intervenciones de regeneración tienen como objetivo reintegrar un área con fuertes deficiencias o en demostrada decadencia al resto de la ciudad, mejorando la

³⁴ Habitat Para La Humanidad Ac. Vivienda Como Derecho: <https://www.habitatmexico.org/vivienda-derecho>. Consulta 04-03-2019.

³⁵ Haramoto Edwin. Conceptos Básicos Sobre Vivienda y Calidad. Instituto de la Vivienda Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile, junio/agosto de 1998. https://cursoinvi2011.files.wordpress.com/2011/03/haramoto_conceptos_basicos.pdf

conectividad tanto en las escalas de barrio como de ciudad en su conjunto. La coherencia en la configuración del espacio público y de la red de equipamientos urbanos persigue garantizar la integración de la zona designada para la regeneración³⁶.

De igual manera la Constitución del Estado de Jalisco, también en el artículo 4º señala que “Toda persona, por el solo hecho de encontrarse en el territorio del Estado de Jalisco, gozará de los derechos que establece esta Constitución, siendo obligación fundamental de las autoridades salvaguardar su cumplimiento. Se reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se enuncian en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o de los que celebre o forme parte.”

En la ciudad de Guadalajara, así como se ha observado en otras ciudades tanto nacionales como internacionales, realmente existe el tiempo de la “gentrificación” o “renovación urbana”, porque ahora se experimenta un fenómeno de la financiación de la vivienda, que amenaza a los Derechos Humanos al obstruir el acceso a una vivienda digna, pues este modelo económico sólo busca promover el crecimiento de una burbuja inmobiliaria al convertir a la vivienda en poco más que el sustento de un mercado de instrumentos de especulación financiera.

Este fenómeno ahora existe en Guadalajara, misma que preocupa y sucede como un gran problema para otras ciudades de todo el mundo. Por ello, el objetivo general es analizar la regeneración o gentrificación urbana y habitabilidad en la ciudad de Guadalajara y ver falta de habitabilidad por la nula aplicación del marco legal existente para que toda familia de bajos recursos tenga el derecho a disfrutar de una vivienda digna, para así determinar las repercusiones que traen la falta de habitabilidad en el centro de Guadalajara, ante el déficit de

³⁶ Jornadas de trabajo de Regeneración Urbana. Madrid. 2016.
https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-06/urban_regeneration.pdf

vivienda, el análisis de reglamentos que regulan la vivienda en Guadalajara y tratar de identificar las causas por las que no se aplican los reglamentos existentes.

Y preguntar entonces: ¿cuál es la situación real de la regeneración o gentrificación urbana y la falta de habitabilidad de la vivienda en Guadalajara, ocasionado por la nula aplicación del marco legal existente para que toda familia tenga el derecho a disfrutar de una vivienda digna?

Así, la hipótesis formulada en el presente trabajo tratará de verificar si conforme a la Constitución y demás leyes inherentes a la vivienda, que establece que toda familia tenga el derecho a disfrutar de una vivienda digna y estas disposiciones se aplicarán para la regeneración o gentrificación urbana y habitabilidad en la ciudad de Guadalajara, disminuiría la falta de vivienda y habitabilidad para familias de bajos recursos, por la mala planeación e intereses económicos y sin el deterioro de la imagen de su centro histórico.

La metodología será cualitativa, tipo de investigación descriptiva, por lo que se aplicará la técnica documental a través de diversos escritos y documentos.

2. Conceptualización

“*Gentrification*” es una palabra inglesa que deriva del sustantivo “*gentry*” (‘alta burguesía, pequeña aristocracia, familia bien o gente de bien’) y se ha adaptado al español como gentrificación que el diccionario académico define como ‘proceso de renovación de una zona urbana, generalmente popular o deteriorada, que implica el desplazamiento de su población original por parte de otra de un mayor poder adquisitivo’. Este término se encuentra también con formas similares en el francés (*gentrification*), el alemán (*Gentrifizierung*) o el portugués (*gentrificação*)³⁷.

³⁷ Fundeu Fundación Instituto Internacional de la Lengua Española. *Esta recomendación se publicó el 24 de abril del 2013, para incluir el enlace correspondiente a gentrificación, término incluido en el Diccionario de la lengua española.* <https://www.fundeu.es/recomendacion/gentrificacion/>

Desde un punto de vista técnico, gentrificación es un fenómeno urbanístico en que un barrio, otra popular o más tradicional, por ciertas circunstancias adquiere mayor plusvalía, y por tales características, se torna atractivo para que un sector de ciudadanos, con un mayor nivel de ingresos económicos, dirijan su mirada hacia este, lo cual incentiva el desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios, que comienzan a modernizar el entorno. Las rentas comienzan a elevarse, y las nuevas edificaciones comienzan a ser habitadas por personas pertenecientes a otros segmentos socioeconómicos, lo que conllevará a una completa modificación de la fisonomía urbana.

Por tanto, la **gentrificación** se ha transformado en un hecho urbano donde confluyen el accionar de muchos agentes involucrados, y que, como muchos fenómenos sociales, posee varias aristas y diversas lecturas. En cuanto a los aspectos positivos que se pueden destacar, encontramos la recuperación de zonas habitualmente degradadas. Sin embargo, esta renovación se lleva a cabo a costa del injusto desplazamiento de antiguos habitantes, que, con el encarecimiento de los valores de servicios y rentas, se sienten conminados a dejar el lugar, con la consiguiente pérdida de identidad del barrio, que da paso a un nuevo entorno. Eso, obviamente, constituye el componente negativo de todo este proceso. También, algunas corrientes teóricas del urbanismo incluyen a los procesos migratorios y el turismo *low cost*, como parte de esta usanza³⁸.

Carla Luisa Escoffié Duarte indica que el concepto de gentrificación ha adquirido gran interés en los últimos años debido a que algunos sectores de la población – sobre todo gente joven – están buscando nombrar lo que les afecta³⁹.

Por su parte, el término regeneración urbana está siendo usado en un universo cada vez más extendido de ámbitos profesionales ligados a las temáticas urbanas, como en la sociología y las ciencias políticas. Sin embargo, se trata de una noción inicialmente propia del urbanismo, cuya principal característica es no contar con una definición rigurosa que permita delinear

³⁸ <https://www.uamerica.edu.co/interes/que-es-el-fenomeno-urbanistico-conocido-como-gentrificacion/>

³⁹ Escoffié Duarte, Carla Luisa. *La gentrificación y el derecho a la vivienda*. 2022.
https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/gentrificacion-derecho-vivienda/

precisamente sus contornos. Lo anterior se debe, en buena medida, a que el urbanismo no es ciencia ni técnica, sino que pertenece al campo de la acción: se trata ante todo de una praxis (Merlin, 2015). Por lo cual, las nociones del urbanismo se caracterizan generalmente por ser definidas ante todo de manera empírica y no de forma a priori. C. De Magalhães no expresa sino esto cuando precisa, en su intento de definición, que la regeneración urbana no está “firmemente anclada en un marco teórico sólido”, sino que se trata de un “campo empírico de política pública que busca atender una problemática urbana específica [...] sobre la base de intervenciones que han funcionado en circunstancias parecidas” (De Magalhães, 2015)⁴⁰.

En otros trabajos, la regeneración urbana *stricto sensu* suele ser definida como un nuevo proceso de producción urbana que surgió hace ya varias décadas, en particular a partir de los años 80.

De manera general, en estas ciudades, las iniciativas públicas se han volcado vigorosamente hacia la reutilización del potencial intraurbano, abandonando así, y desde los 70, la planificación de grandes proyectos de urbanizaciones nuevas que prevalecían anteriormente (Chaline, 1996). Si bien no se detuvo para nada el desarrollo urbano en periferias, éste fue más bien, a partir de entonces, el resultado de iniciativas privadas por parte de inmobiliarias, y no de grandes proyectos impulsados por las autoridades, como solía ser anteriormente.

El carácter novedoso de la regeneración urbana, como proceso de reciclaje urbano, podría a priori ser cuestionado. En efecto, desde que existen las ciudades, la sustitución y adecuación funcional de los espacios y de los inmuebles siempre han ritmado la transformación de la forma urbana.

Sin embargo, lo que sucedió en las ciudades europeas y norteamericanas a partir de mediados del siglo XX se dio a una escala totalmente inédita: a raíz de la salida masiva de las instalaciones industriales y portuarias, se desocuparon vastas superficies de suelo intra-urbano, muchas veces con ubicaciones céntricas, a las cuales las autoridades tuvieron que encontrar otro uso. El ejercicio de reciclaje cambió por lo tanto de ritmo y de naturaleza, generando la puesta

⁴⁰Paquette Vasalli, Catherine. (2020). Regeneración urbana: un panorama latinoamericano. Revista iNvi , 35 (100), 38-61 doi:10.4067/S0718-83582020000300038.

en marcha generalizada de políticas llamadas de regeneración urbana (Rodrigues-Malta, 2001)⁴¹.

3. Breve reseña histórica de la gentrificación

El término regeneración urbana es originalmente anglosajón, al igual que el de gentrificación. apareció en Gran Bretaña durante la segunda mitad del siglo XX para referirse a intervenciones urbanísticas realizadas para reconquistar los grandes baldíos industriales y portuarios. Su adopción en la literatura científica es bastante reciente.

Como ya se indicó, la regeneración urbana la definen como un nuevo proceso de producción urbana que surgió a partir de los años 80. Este, que consiste en la realización de grandes proyectos urbanos de reconversión de la ciudad existente, se ha vuelto “la tendencia mayor del urbanismo contemporáneo” en las ciudades de Europa y América del Norte (Rodrigues-Malta, 2001)⁴².

La gentrificación es la idea de construir algo nuevo en un lugar marginal o aledaño a la ciudad, o dentro de ella, con una percepción renovada de modernidad que derive en el aumento del precio de la propiedad, en el cambio del uso del suelo, en la masificación de la recién constituida centralidad, en la posible expulsión de sus moradores además de la llegada de una clase social más alta, sumado al deseo de ser parte de ese nuevo lugar.

Es un evento que se puede considerar un elemento presente en las grandes civilizaciones, o, para ser más precisos, en los antiguos pueblos conquistadores de carácter hegemónico. Un ejemplo de ello se encuentra en los romanos. Estos no solo transformaron su propia ciudad al secar el lago Palus Caprae para habitarlo, sino que después, bajo la regencia de Nerón, quemarían las casas de los lugares aledaños para apropiarse del terreno y construir la casa Domus Aurea, además de los jardines que luego se transformaron en el Anfiteatro Flavio, hoy denominado el Coliseo romano (Monterroso, 2010); también sirve de ejemplo lo ocurrido con

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² *Ibidem.*

la ciudad de Celti (Peñaflor, Sevilla) (Chevallier, 1983), la cual no es construida por los romanos sobre sus ruinas, sino que se toman terrenos aledaños que luego son edificados y ocupados por esta nueva clase romanizada, un hecho que es constante en las ciudades hispanorromanas, donde se aplicaba potenciar ciudades en las ya existentes promoviendo su concentración poblacional y la renovación urbana por medio de la marmorización de las fachadas y la construcción de templos y jardines más propicios para los nuevos ciudadanos ricos que las ocuparían, además de la replicación de la antigua ciudad de Roma o lo que se denominara romanización arquitectónica (Bendala, 2001 y Keay, Creighton y Remesal, 2000).

Lo señalado anteriormente, es reforzado por historiadores como Raymond Chevallier (1983) en su obra *La romanisation de la Celtique du Pô. Essai d'histoire provinciale (La romanización del Celta del Po. Ensayo de historia provincial)* o Helen Parkins, Christopher Smith, Amélie Kuhrt, Gocha R. Tsetskhladze y Jeremy Paterson (Parkins y Smith, 2005) que refieren al comercio como elemento central de dichos cambios urbanos, los cuales se dan en la antigua Roma y en la Bretaña romana del siglo III d. C., que luego derivarán en la *gentrise* francesa del siglo XIV al XVI y que después se denominará, en Inglaterra, como *landed gentry*, en donde los ascendidos caballeros adquieren estatus social y se mudan a la ciudad sin que ello implique que estos nuevos miembros de la sociedad sean en realidad nobleza, más bien se entienden, de forma despectiva, como igualados o arribistas en las zonas del sur.

Pero el término gentrificación, antes de que lo usara la profesora Glass, ya era una palabra popular en autores como Sidney Perutz (1955) ante la división de clases en los barrios en la ciudad de Tepoztlán (México); aunque no existían realmente grandes diferencias económicas de todas formas se excluyen a los otros que no se dicen iguales a los nuevos ricos. En este mismo sentido, William Xenophon Weed y Oscar Le Roy Warren realizan un estudio frente a los cambios del uso del suelo, porque buscaban el cumplimiento de la ley para el respeto de los bienes reales, que luego se atribuirá a los inmuebles de la ciudad de Nueva York, y de cómo varió su aplicación generando la gentrificación como hecho derivado al aumento de los alquileres, hipotecas e impuestos, además de traer un aumento en los negocios inmobiliarios, combinado con la entrada de la inversión privada (Le Roy Warren y Weed, 1950).

En concordancia con el tema de renovación urbana, Manuel Castells (1971) realizó un estudio en el período de 1970 y siguientes localizado en la París moderna, y analizó cómo la reforma tenía una incidencia directa en favor de las clases medias en ascenso porque el cambio estructural arquitectónico generaba una presión simbólica sobre los predios que se pensaban ocupar en razón de los aumentos del valor del precio del suelo que generaba dos cambios esenciales: primero, la versión imaginaria de limpieza y belleza sumada a, segundo, la transformación del centro histórico que comenzó a ser ocupado por clases altas provenientes de otros países o regiones, lo que provocó una nueva clase social de elite global turística (Castells, 1971); esto lo refuerza Michael Pacione (1990) cuando hace referencia a la gentrificación, y considera que la misma se explica en razón a dos vectores: que los habitantes tienen una mayor movilidad, y, debido al fenómeno económico de desvalorización y revalorización que se presenta con la renovación urbana y luego de ello, la especulación del mercado por las mismas zonas que antes estuvieron a bajo costo, pero que con el cambio se evidencia un tránsito en el uso (Pacione, 1990).

Lo anterior puede ser constatado por Jeffrey Lin en su texto *Understanding Gentrification's Causes*, donde explica cómo la gentrificación ha estado presente en una ciudad como Filadelfia desde el siglo XVII hasta la actualidad, y cómo se presentará en el futuro, definiendo las causas que van desde la migración, las leyes y el comercio hasta los cambios de infraestructura y tecnológicos (Lin, 2017)⁴³.

Con relación a la ciudad de Guadalajara, la verdadera explosión urbana ocurrió a mediados del siglo XIX, cuando comenzaron a aplicarse las leyes de Reforma, especialmente la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas, conocida como Ley Lerdo del 25 de junio de 1856. No es posible hablar de desarrollo urbano en México durante la primera mitad del siglo XIX debido a que los conflictos entre conservadores y liberales y las guerras internacionales de nuestro país no permitieron el crecimiento de la economía, antes lo retrasaron. Lo que sí permitió la desamortización de bienes

⁴³ BORJA BEDOYA Eulalia, *et. al.* ¿Gentrificación o reordenamiento criminal del territorio urbano? Caso Medellín (Colombia). Universidad Autónoma Latinoamericana. Ratio Juris, vol. 17, núm. 34, pp. 263-288, Colombia, 2022. <https://www.redalyc.org/journal/5857/585773978012/html/>

de la Iglesia fue la parcelación de enormes fincas, atrios y huertos propiedad de las órdenes, lo que propició la creación de nuevas calles, modificando la traza que Guadalajara había conservado por espacio de tres siglos⁴⁴.

El gobierno desde la década de los cincuenta, principalmente el Estatal, ha desarrollado un sentido y una necesidad de creación de una nueva identidad para el centro histórico de Guadalajara, mediante la constante intervención y alteración del emplazamiento, mostrando una tendencia modernizadora y abriendo paso al progreso.

Durante el Gobierno de Jesús González Gallo en los años cincuenta, se iniciaron los planes reguladores dirigidos a "modernizar" la ciudad con las ampliaciones de avenidas céntricas; este es el caso de la apertura de la actual calle 16 de septiembre que no pertenece a la traza original de la ciudad. Esta avenida, antes llamada calle de San Francisco, fue ensanchada en 1948, y se requirió la demolición de los antiguos portales que circundaban la plaza, al igual que la demolición parcial de los inmuebles en la fachada oriente de la calle. Los portales fueron suplidos por edificios ajenos a la zona en proporción y escala, alterando la lectura original del espacio y devaluando de una manera enorme el primer cuadro de la ciudad.

Así, le siguió el ensanchamiento de la avenida Juárez, promovido de igual manera por el entonces Gobernador Jesús González Gallo, convirtiéndolas en avenidas que la traza virreinal no previó. Vista aérea hacia el poniente de la ciudad, avenida Juárez.

El siguiente golpe modernizador efectuado al centro histórico, creyendo erróneamente que esto lograría que Guadalajara se convirtiera en una ciudad moderna, fue la construcción de la Cruz de Plazas en 1957, contemplando una serie de tres plazas entorno a la Catedral, tomando el lugar de antiguas fincas, como en el caso de las casas Reales y el llamado palacio Cañedo,

⁴⁴ Igor Cerda Farias y José Luis Punzo Días, Historia de México I, México, UNITEC, p. 296. 2 Mariano Bárcena, Descripción de la ciudad de Guadalajara en 1880, Guadalajara, Ediciones del Instituto Tecnológico –Universidad de Guadalajara, 1954, pp.22-49, CITA VÁZQUEZ PIOMBO, Pablo. El Desarrollo Urbano en Guadalajara. <https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/5055/Desarrollo+urbano+en+Guadalajara.pdf?sequence=6>

que se ubicaban detrás de la Catedral, al igual que el templo de la Soledad y su Convento, espacio que en la actualidad es ocupado por la Rotonda de los Hombres Ilustres. ⁴⁵.

Durante los años setenta, dentro de la administración del gobernador del estado, Alberto Orozco Romero, las autoridades intentaron establecer planes de ordenamiento urbano para la ciudad con el fin de aliviar el problema del tráfico en las principales calles y avenidas, además de establecer como prioridad la construcción de un sistema de transporte colectivo subterráneo y un nuevo eje vial que correría en dirección norte-sur y que llevaría el nombre de Calzada del Federalismo. Esta nueva obra, con los 5,300 metros. de longitud de su eje principal, 700 metros. de Plan de San Luis y 225 metros. de avenida de los Maestros, se realizó pro-sistema de plusvalía, la arteria habilitada vino a ser la más económica ya que representó un menor gasto por concepto de indemnizaciones.

El proyecto se inició el año de 1973 e implicó la destrucción de cientos de fincas, muchas de ellas de valor histórico, artístico y contextual en términos de la fisonomía urbana. Una vez más, los planes de “modernización” marcaban con una nueva cicatriz la traza de la ciudad. De la misma manera se crearon parques públicos, como el que se encuentra localizado frente al Templo del Refugio, y que viene a “fortalecer el sentido de comunidad barrial”. Para la construcción de este nuevo parque fue necesario indemnizar 2 manzanas completas con una superficie de 15,488 m².

En 1982 se decreta el primer Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, buscando dar referencia adecuada a las acciones y programas para controlar el uso del suelo. Todo ello durante el período de gobierno de Flavio Romero de Velasco 1976-82, donde se lleva a cabo el proyecto de la Plaza Tapatía, que demuele 13 manzanas del Centro Histórico incluyendo la Plaza de Toros “El Progreso”.

⁴⁵ H. Ayuntamiento de Guadalajara, Programa Municipal de Desarrollo Urbano, Plan Parcial de Urbanización Centro-Histórico, Guadalajara, COPLAUR, 1996, p. 2. Águeda Jiménez Pelayo, El crecimiento, *op. cit.*, 283. Alfredo de la Asunción Varela Torres, Conservación de la vivienda como patrimonio arquitectónico y satisfactor habitacional en los centros históricos, Tesis para obtención del grado de Doctor en Arquitectura, Facultad de Arquitectura, UNAM, México, 1997, p. 68 Citados por Vázquez Piombo, Pablo. El Desarrollo Urbano en Guadalajara.

<https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/5055/Desarrollo+urbano+en+Guadalajara.pdf?sequence=6>

Afectando de manera directa la perspectiva urbana y la forma de concebir a monumentos como el Hospicio Cabañas, en el remate de la calle Morelos. En su momento se planteó que “esta plaza de época dará una nueva fisonomía a la belleza tradicional de Guadalajara y rescatará el Hospicio Cabañas”. En la actualidad la realidad es otra, donde el modelo moderno no pudo consolidarse dentro de la población, como un elemento representativo y satisfactor de las necesidades que demanda la sociedad en la actualidad, siendo rebasado a partir de la inserción de nuevos elementos que han propiciado el crecimiento desmesurado de la ciudad. Aida Urzúa Orozco, Gilberto Hernández (comp.), Jalisco, Testimonio de sus Gobernantes, 6 vols., Guadalajara, Unidad Editorial del Gobierno de Jalisco, 1988. El 22 de abril de 1992 a las diez de la mañana, se presentaron ocho explosiones por la presencia de gasolina nova (en cantidades aún no determinadas) en el colector intermedio oriente de la ciudad de Guadalajara, que devastaron más de ocho kilómetros de calles. Las cifras oficiales señalan que hubo 1400 casas totalmente destruidas y un número similar con daños parciales. Provocando la última y masiva transformación del centro histórico, dentro del barrio de Analco.

En general, el centro histórico de Guadalajara comprendido por el crecimiento de la ciudad hasta 1900, se ha conformado en un contexto que ha sufrido innumerables alteraciones que se han acrecentado desde los cincuenta hasta la fecha, que lo han transformado en todos los aspectos, trayendo consigo graves deterioros que nunca serán revertidos. Las diferentes alteraciones enunciadas previamente, al igual que los cambios de usos y destinos del suelo, han sido reforzadas con la inserción de nueva arquitectura, a mediados de este siglo, que no ha tenido la intención de integrarse al contexto histórico. Esto ha traído grandes cambios y una gran pérdida de identidad y autenticidad de la propuesta arquitectónica acorde al medio ambiente, que se dio en épocas pasadas. Cristina Padilla y Rossana Reguillo, Quien nos hubiera dicho. Guadalajara 22 de abril, Tlaquepaque, Instituto Tecnológico de Estudios de Occidente, 1993. s/p⁴⁶.

En suma, como lo señala Pablo Vázquez Piombo, se ha creado una calidad de vida en su medio habitable deficiente, expulsando y enajenando a sus moradores del centro urbano o

⁴⁶ *Ibidem.*

periferia; “continuando así la implacable inercia de su autodestrucción”. La consecución de hechos planteados por el Gobierno a partir de estas transformaciones urbanas ha dejado un legado negativo sobre la ciudad entera.

Dentro de la Ciudad de Guadalajara hemos observado, que el emplazamiento ha cambiado de una manera drástica y poco uniforme, diferentes transformaciones, adecuaciones y soluciones anti conservacionistas a que ha sido sometido en épocas anteriores, en un afán de progreso patentado por su sociedad⁴⁷.

4. Situación actual de la gentrificación en Guadalajara

Como ya se hizo alusión, en Guadalajara la gentrificación al llevar décadas existiendo, distintos gobiernos estatales y municipales junto con las inmobiliarias a lo largo de los años, han impulsado una estructura que sólo pueden disfrutar los más privilegiados, esto debido a los costos de las nuevas viviendas que, poco a poco, desplazan a las familias menos privilegiadas a las periferias de la zona metropolitana; este fenómeno que desde el discurso político se vincula con el progreso urbano, siempre olvida las consecuencias que trae la erosión de las dinámicas que formaban parte de las vidas de los barrios que hoy conviven, por ejemplo, con torres de departamentos de lujo.

Lo anterior, se ve reflejado en los terrenos aledaños a la llamada *Ciudad Creativa Digital*, proyecto que se ideó después de que en la zona no prosperara la construcción de las Villas Panamericanas, en 2011; misma situación que ocurrió con la idea de edificar en los alrededores del Parque Morelos, en pleno centro histórico de Guadalajara, el “Silicon Valley” de América Latina. Tras sólo construirse un clúster en la zona, en 2019, se anunció que se venderían los terrenos cuando el Gobierno de Jalisco informó que se rematarían cuatro predios, tres ubicados en la calle San Diego y uno más en Juan Manuel; esto con el objetivo de construir ahí 500 viviendas.

⁴⁷ Vázquez Piombo, Pablo. El Desarrollo Urbano en Guadalajara.
<https://rei.iteso.mx/bitstream/handle/11117/5055/Desarrollo+urbano+en+Guadalajara.pdf?sequence=6>

Así, este proceso y la gentrificación que se ha dado en diversas partes del centro de Guadalajara, en *ZonaDocs* Héctor Eduardo Robledo, investigador del *Colectivo Caracol Urbano* y vecino del centro, señaló las diversas consecuencias como la que los que esto ha acarreado y que los alquileres están subiendo porque se están construyendo edificios como el edificio Acervo; sin embargo, ¿para quién son? Esto sólo son beneficios para un sector de la población, para personas que pueden pagar departamentos de dos millones, así que sólo se arreglan estos espacios para un sector en especial y en consecuencia fomenta la desigualdad social, porque mientras que en estos sectores de la ciudad se crean este tipo de edificios; en fraccionamientos como en Tlajomulco, en Zapopan o Tonalá tienen problemas con el agua, deficiencia en el transporte público y están muy alejados del centro, así que esto sólo amplía las brechas de desigualdad social.

Por ello, Héctor Eduardo Robledo ahondó que los gobiernos no han creado políticas públicas que en verdad combatan la desigualdad social, e indica que: *“Es el Estado el que deliberadamente decide no invertir en una zona durante mucho tiempo, y también es el Estado el que en algún momento dice: ahorita van todos los recursos al centro; ahí es donde se abre la puerta a los desarrolladores inmobiliarios que resultan parientes, amigos o socios, como con Alfaro que es obvio que sus parientes son inmobiliarios, entonces, esos son las políticas reales que aplica el Estado”*.

Al mencionar medidas que puedan darle un giro a la gentrificación, Robledo refiere: *“Al nivel en políticas públicas hay lugares donde ya se están experimentando ciertas cosas que ayudan como el tope alquileres, la inversión en vivienda social, pero para que eso pase debe haber mucha presión vecinal y, entonces, ¿qué es lo que necesitamos?: organización vecinal.... Veo que es algo que dicen es fácil, pero no lo es, pues se debe empezar a hablar con tus vecinos, con las personas de tus barrios, ver qué necesidades hay, apropiarse de los espacios públicos y exigir mejoras, pero para los mismos vecinos, no para subir los alquileres”*.

Sobre las especulaciones inmobiliarias en la zona del parque Morelos donde diversas propiedades serán destinadas para la construcción de complejos habitacionales verticales en el marco del proyecto *Distrito Creativo*, el integrante de *Caracol Urbano* nos brindó su punto de

vista: “No da buena espina este proceso de gentrificación, Ciudad Creativa Digital se empezó a hacer en 2012, y en su folleto esto se presenta como una oportunidad, la cual no es; estaría bien si hicieran apartamentos accesibles, pero así no será, estos desarrollos inmobiliarios están pensados para personas con un nivel adquisitivo mucho más alto”.

El *Colectivo Caracol Urbano* es un espacio de acción vecinal contra el despojo urbano, en este Héctor Eduardo Robledo aporta su conocimiento para trabajar de manera colectiva contra las consecuencias que ha traído la gentrificación de diversas zonas de la ciudad. “Es una dinámica muy perversa”.



Los predios a la venta se ubican en los alrededores del Parque Morelos. (FOTO: CCD)⁴⁸.

Por su parte, el investigador del ITESO, Christian Grimaldo, señaló que procesos de gentrificación como éste lo que, principalmente, provocan es el desplazamiento de las personas hacia las periferias de la zona metropolitana, lo cual remarca la desigualdad social.

⁴⁸ Ibarra, Josué. La gentrificación en el centro de Guadalajara: un fenómeno social disfrazado de progreso y tecnología. <https://www.zonadocs.mx/2021/02/28/la-gentrificacion-en-el-centro-de-guadalajara-un-fenomeno-social-disfrazado-de-progreso-y-tecnologia/> 28 febrero, 2021.

Ejemplifica diciendo: *“Imagina una persona que habita un apartamento en el Centro, a la hora de llevarse a cabo la gentrificación su renta aumenta y eso provoca que esta persona se desplace a vivir a zonas como Tlajomulco; esto causa un descontrol socioeconómico en su vida, pues esto lo obliga a dedicar mucho tiempo en su movilidad, lo cual también se traduce en más gasto de dinero”*.

A esto, en palabras del experto, hay que sumarle el desbalance alimenticio que la gentrificación le provoca a la persona a quien debe dejar el barrio donde, quizá, creció o trabajó toda su vida: *“Un colega mío identificó que en la zona de Mezquitán había una fonda que vendía comida muy económica a la cual llegaban vecinos de ahí que pagaban, además, rentas muy económicas también, muchos de ellos, incluso, eran migrantes indígenas que se alojaban por ahí; entonces, ellos tenían acceso a una comida bien servida con un precio muy accesible, pero después empezaron todos los procesos de gentrificación en la calle de Mezquitán... y ya no tenían a donde ir a comer, de entrada, porque la fonda tuvo que cerrar porque ya le habían pedido su local..., y así fue cómo estas personas ya no tuvieron dónde comer y, al final, se terminaban alimentando en un Oxxo donde comían un hot-dog o un sándwich que les salía mucho más caro”*.

Christian Grimaldo señaló que la gentrificación también amenaza los procesos culturales de los barrios donde se van a asentar las nuevas construcciones: *“Cuando hay algún evento cultural sin problema sales y lo disfrutas y te regresas caminando hacia a tu casa, pero dejará de pasar porque ahora para ir a esos eventos culturales deberás desplazarse una hora y media, lo cual será una limitante para acudir”*.

Al igual que Héctor Eduardo Robledo, Christian Grimaldo también habló sobre las políticas que el gobierno ha implementado: *“En verdad yo no he visto ninguna política pública de parte del Estado para blindar a los habitantes del centro histórico de estos procesos de despojo; al contrario, es una cosa muy perversa la manera en que el dinero público se deposita en obras que se desarrollan cerca de donde empieza a ver desarrollos habitacionales privados, es una dinámica perversa; esto yo lo he notado mucho en los parques, hay parques que se rehabilitan de una manera muy altruista del gobierno, con este afán de atraer a las personas,*

pero si tú te fijas alrededor de cada parque que se rehabilita aparece una torre llena de departamentos con precios exorbitantes”.

Sobre el proyecto inmobiliario que se anunció llegará a la zona aledaña al parque Morelos, Christian Grimaldo mencionó: *“Ese ha sido un proyecto especulativo que lleva ya años, que no inicia con este gobierno si no con un gobierno panista, pero aún hay gente que sigue insistiendo en debatir si lo que pasa en el centro de Guadalajara es o no gentrificación; los expertos y un montón de urbanistas y arquitectos se mofan de que haya personas que digamos que hay un problema real y tangible, ya que hemos escuchado casos de vecinas y vecinos, y hemos visto cómo acosan con estas obras públicas y también hemos visto el descarado nivel de inversión pública alrededor de estos proyectos inmobiliarios (...) Los actores claves siguen diciendo que no es gentrificación porque este concepto es europeo y se respaldan en cosas absurdas que los hace hasta sonar clasistas”.*

Christian Grimaldo añade hay disparidad de acciones que se toman en México y otros países sobre la gentrificación, pues mientras aquí se niegan sus efectos y consecuencias; en otros lados: *“Si se toma el problema en serio, cuidando a las personas en general y no sólo apoyan a un sector social. Se debe limitar ciertos tipos de construcciones, limitar el precio que tienen los nuevos apartamentos, legislar por la vida digna porque también lo que estamos viendo es la construcción de departamentos de una habitación o dos, súper pequeños... lo que no identificamos, a primera vista, es que esto también es una cuestión biopolítica, empieza a determinar que una sola estructura familiar debe vivir en el centro... pensamos que en esas casas no van a vivir niños, imagínate algunos niños viviendo en un departamento de una habitación y un baño, es inhumano, creo que el gobierno podría empezar a legislar en este sector, creo que es posible hacerlo”.*

Para encontrar diversas explicaciones y soluciones por la gentrificación del centro de Guadalajara, tanto Héctor Eduardo Robledo como Christian Grimaldo forman parte del Programa de Aplicación Profesional (PAP) – Co-laboratorio urbano: acción vecinal (de afectados) frente al despojo del ITESO, el cual es dirigido por Rocío Orozco del Colectivo Culturaula. Este programa de incidencia educativa tiene como objetivos:

- 1) Investigar el proceso de gentrificación en cinco cuadrantes del Centro Histórico de Guadalajara.
- 2) Proponer espacios de formación y de colaboración para el diagnóstico de la gentrificación y el diseño de contra-proyectos vecinales.
- 3) Realizar productos de divulgación (textuales, audiovisuales y cartográficos) sobre la gentrificación en Guadalajara.

Con ello buscan incidir en la formación y concientización de las y los estudiantes sobre las duras consecuencias que trae la gentrificación del centro de Guadalajara.

Sobre los procesos de licitación para adquirir los cuatro predios en la zona aledaña al Parque Morelos, el Gobierno del Estado señaló que las propuestas técnico-económicas serán evaluadas por una comisión dictaminadora integrada por el sector público y privado; las bases se publicarían en las primeras semanas de marzo y el recurso que se recabe se destinará a la obra pública en el *Distrito Creativo*; sobre el apoyo social derivado de la gentrificación en la zona no se hizo mención alguna⁴⁹.

4.1. Marco Jurídico

Jalisco cuenta con el Código Urbano para poner orden al desarrollo de las urbes, con un Plan de Desarrollo 2013-2033 y, más recientemente, con el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet), que forma parte de los anteriores, aprobado en junio de 2016, mismo que menciona en el programa clásico para la reinscripción de ocupación de los vacíos urbanos es el predial progresivo en función de los años de desocupación. La desocupación en este caso es evaluada por la ley de catastro. Sin embargo, otras experiencias han apuntado a castigar el bajo servicio urbano mediante tarifas incrementales en función del consumo de agua. Parece que los resultados son más efectivos pues existe menor capacidad de evadir el pago.

⁴⁹ Ibarra, Josué. *Ob. Cit.* 28 febrero, 2021.

Respecto a la Redensificación urbana en el AMG, el Plan indica que la expansión urbana es un problema que está afectando al AMG al tener desarrollos cada vez más lejanos del continuo urbano, los cuales promueven el desarrollo disperso y discontinuo, que a su vez provocan que los municipios centrales no pierdan población a no ofrecer vivienda suficiente para el crecimiento de la población. También el ciclo de la vida humana es un factor importante porque se tienen nuevas generaciones que buscan nuevas opciones de vivienda, y dentro de las comunidades donde crecieron, la oferta de vivienda es poca o de alto costo. La principal externalidad de esta situación es la oferta de vivienda asequible lejos de los municipios centrales y la distribución desigual de los equipamientos, servicios y empleo. Una segunda externalidad son el deterioro y despoblamiento de los barrios de los municipios centrales.

Por lo tanto, para disminuir el descenso de la población y la decadencia de sus comunidades, los municipios del AMG han creado mecanismos normativos para revertir esos procesos negativos en su dinámica urbana. Guadalajara, Zapopan y Tonalá han creado estos mecanismos y los establecen principalmente en sus Planes Parciales de Desarrollo Urbano, a excepción de Tonalá que lo establece en un reglamento⁵⁰.

De lo anterior, Ricardo Gutiérrez Padilla, director del Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), señala que se trata de un proyecto a 26 años con miras a 2042, cuando Guadalajara cumpla 500 años, está recibiendo apoyo de todos los ámbitos de gobierno: “Tienen mucho interés de que lo que estemos haciendo lo hagamos bien, lo hagamos pronto, para que Guadalajara se vuelva el referente del resto de las metrópolis mexicanas”, plan que esperemos que se cumpla cabalmente.

Pero, el discurso político se transformó debido a la iniciativa, a escala federal, de la Ley General de Ciudades y Territorios (que sustituiría a la actual Ley General de Asentamientos Humanos), en la que ya se proponía la incorporación del fenómeno metropolitano para, en teoría, dejar de expulsar a los ciudadanos de las centralidades a grandes y retirados desarrollos

⁵⁰ IMEPLAN (2016). p. 201.

inmobiliarios. Fue entonces que se comenzaron a utilizar expresiones como “re-densificar el centro” o “rehabilitar el centro”⁵¹.

Por ello, Carla Luisa Escoffié Duarte, indica que de acuerdo con datos de la ONU-Hábitat, más del 80% de la población en la región vive actualmente en ciudades. Según datos del INEGI, para 2020 dos terceras partes de la población mexicana vive en ciudades y más de la mitad vive en urbes de 100 mil habitantes o más. Este fenómeno no implica la desaparición de la vida rural, sino más bien la alquimia rural-urbana que se manifiesta en asentamientos como los que se encuentran en Tlalpan en Ciudad de México, Loma Larga en Monterrey y Emiliano Zapata Sur en Mérida, por poner algunos ejemplos.

Añade, que hablar del derecho a la vivienda en este contexto implica hablar de las relaciones de poder y desigualdades socioeconómicas-territoriales que persisten en el país. Por ello, debemos comprender primero que no es lo mismo una vivienda que una casa. Una casa es una construcción arquitectónica material y tangible. La vivienda es el conjunto de procesos por los cuales una persona habita un espacio, por lo que se compone de elementos materiales e inmateriales. La casa es un objeto, la vivienda es una acción. La casa es un espacio, la vivienda es el habitar.

Así, hablamos del derecho a la vivienda y no del derecho a una casa. El derecho humano consiste en contar con un espacio para habitar, lo cual puede garantizarse a través de la propiedad, pero también a través de otras modalidades como las cooperativas de vivienda, el arrendamiento e incluso los refugios temporales para mujeres víctimas de violencia o juventud LGBT+ que fue rechazada por sus familias. Sin embargo, los discursos hegemónicos –definidos principalmente por las élites arquitectónicas y de la industria inmobiliaria– apuntan a confundir estos conceptos⁵².

En el Área Metropolitana de Guadalajara AMG, según Andrés de la Peña y otros, el tiempo de la “gentrificación” ha concluido, pues ahora se experimenta un fenómeno distinto: la

⁵¹ Blas. Perla. *Una transformación urbana ¿inevitable?* <https://magis.iteso.mx/nota/una-transformacion-urbana-inevitable/> Ed. 451.

⁵² Escoffié Duarte, C.L., *ob. Cit.*

financiación de la vivienda, lo cual amenaza a los Derechos Humanos al obstruir el acceso a una vivienda digna, pues este modelo económico solo busca promover el crecimiento de una burbuja inmobiliaria al convertir a la vivienda en poco más que el sustento de un mercado de instrumentos de especulación financiera. Un fenómeno global que preocupa a ciudades de todo el mundo.

Así, una revisión de 56 desarrollos verticales en Guadalajara y Zapopan reveló que se encuentran mayormente deshabitados, aunque se comercializan a altos precios por su valor de inversión. Al revisar su consumo de agua y electricidad, y a través de visitas reiteradas, el equipo de esta investigación descubrió que alojan a muchas personas de las que podrían.

En el último censo de población, se observó que el municipio de Guadalajara perdió el 7% de su población desde 2010 y que, alrededor de estas torres, una de cada cinco viviendas se encuentre deshabitada. A pesar de ello, los precios de la vivienda y la renta en el área metropolitana siguen en aumento.

Según el índice de precios de la vivienda, el AMG es la que más se ha encarecido desde 2017, con un crecimiento de precios reales de 27.9%. Entre los municipios registrados individualmente, Zapopan es el que más ha encarecido en todo México, con un aumento de precios reales de 33.6%⁵³.

Actualmente, los efectos de la financiarización de la vivienda son cada vez más evidentes: precios de renta en incremento; espacios de vivienda reducidos; incentivos para vivir en las afueras del AMG, balanceando rentas baratas con largos tiempos de transporte, inseguridad, y desconexión con servicios urbanos.

Después de la crisis financiera internacional, el Alto Comisionado de Derechos Humanos (ACNUDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) abrió una oficina especial sobre financiarización de la vivienda. Leilani Farha, quien asesoró a este equipo de investigación, estuvo a cargo de la oficina desde 2014 hasta 2020. En un reporte de 2017, Farha

⁵³ De La Peña, Andrés, *etl al*; con colaboración de José Toral / ZonaDocs. *Guadalajara, la ciudad inhabitable: ¿Redensificación o destrucción de vivienda?* 3 de noviembre de 2021. <https://piedepagina.mx/guadalajara-la-ciudad-inhabitable-redensificacion-o-destruccion-de-vivienda/>

define la financiarización de la vivienda como: “*Los cambios estructurales en los mercados de vivienda, financieros, y de inversión global por medio de los cuales se comienza a tratar a la vivienda como una mercancía, un medio para acumular valor, y comúnmente un seguro (security) para instrumentos financieros que se comercian en mercados globales*”.

Esto empata con lo observado en el AMG, pues a pesar de la estrategia de “redensificación”, el municipio de Guadalajara perdió el 7% de su población entre 2010 y 2020, según el Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para descubrir si la financiarización de la vivienda llegó a Jalisco, se indagó sobre la real ocupación de 56 desarrollos verticales⁵⁴.

El “efecto Airbnb” (alquileres temporarios) es global. Guadalupe Granero, magíster en planificación urbana, docente e investigadora en la Universidad de Buenos Aires, notó que entre 2019 y 2021, más de 9 mil propiedades en Buenos Aires se retiraron del mercado de vivienda para ser ofrecidas en Airbnb. Por otro lado, el observatorio “*Inside Airbnb*” encontró que existen tenedores masivos: en Canadá, por ejemplo, 6 empresas tienen más de mil viviendas en Airbnb cada una; la mayor tiene más de 3 mil.

Dana Malpit, politóloga y periodista especializada en vivienda, documenta algunos procesos de deliberación en Canadá: la ciudad de Toronto discute si obligará a anfitriones de Airbnb a regresar 6 mil 500 unidades habitacionales al esquema de renta a largo plazo; Montreal ha restringido las áreas donde Airbnb puede operar. *Inside Airbnb* no tiene información sobre Guadalajara, pero sí sobre la Ciudad de México. En la capital, los 10 renteros — de los cuales la mitad son empresas — con más anuncios tenían han adoptado este esquema. El denominado “efecto Airbnb” también se ha hecho presente en el país promoviendo que la vivienda sea vista como inversión y no como derecho humano. En México y en Jalisco, las regulaciones son laxas⁵⁵.

⁵⁴ <https://www.zonadocs.mx/la-ciudad-inhabitable-redensificacion-o-destruccion-de-vivienda/>

⁵⁵ *Ibidem*.

5. Conclusiones

Desde el gobierno están discursos, acciones y proyectos, cuyo objetivo explícito es el de repoblar el municipio de Guadalajara, y en particular el centro de la ciudad, con lo cual se pretende recuperar parte de la población perdida en la capital del estado durante los últimos 20 años. Sin embargo, todo ello se plantea al margen de los vecinos que viven en la zona, sin responder a las necesidades que tienen o las problemáticas que enfrentan y, peor aún, sin garantizarles su permanencia en estos territorios que habitan, con alguna política de congelación de rentas o con el desarrollo de vivienda popular, por ejemplo. Esta política de expulsión -que contraviene en cierta forma el discurso oficial de repoblar el centro- detona conflictos y, cuando existen las condiciones mínimas necesarias, resistencias vecinales, como se ha podido mostrar en las páginas precedentes.

Detrás de las intervenciones urbanísticas, cuya intención es hacer del centro un lugar atractivo y seguro para las inversiones inmobiliarias, se esconde una lógica perversa, la del mercado, que es la que se impone en la gestión de la ciudad. Por ello, no interesa el desarrollo de vivienda popular, sino aquella destinada para las clases medias y altas, donde sí existe la posibilidad de generar ganancias. Ahora bien, ¿podemos nombrar a este proceso como gentrificación? Sí, pero al ser un proceso vivo, que implica tanto acciones como reacciones de actores con intereses distintos y encontrados sobre el territorio, resulta difícil saber si logrará concretarse en un futuro. Se trata de un proceso en pleno desarrollo, por lo que este estudio pretende abrir la discusión sobre un aspecto que está determinando el futuro de los habitantes del centro y amenaza con hacerlo de una manera definitiva. Los vecinos y activistas han hablado, pero hasta ahora los académicos muy poco. La intención de este trabajo es llamar a geógrafos, sociólogos y antropólogos a seguir investigando y denunciando la naturaleza particularmente enrevesada de la gentrificación “a la tapatía”, un fenómeno que, de manera inexplicable, ha pasado (casi) inadvertido para la academia⁵⁶.

⁵⁶ Espinosa Horacio Y Cornejo Hernández Fernando. *La gentrificación del centro de Guadalajara Proyectos, conflictos y resistencias*. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades núm. 93 · año 43 · julio-diciembre de 2022 · pp. 75-102. México, 2022. <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/1735/1817>

Se coincide con lo expuesto por Andrés De la Peña y otros autores, que “*El primer paso a tomar* para avanzar hacia una discusión en torno a la vivienda es reconocer que esta es un derecho humano y no una mercancía. Existen muchas cosas escasas en el mundo, que tienen un valor monetario, pero cuando algo es un requerimiento para la vida y para el disfrute de derechos humanos significa que es un derecho humano en sí. En el caso de la financiarización de la vivienda, la única salida es reconocer que la propiedad privada y el derecho al usufructo del patrimonio no pueden ser admitidas como excepciones a los derechos humanos.

El segundo paso necesario es reconocer que, por un periodo prolongado, el Estado ha omitido su responsabilidad, que es no solo la defensa, sino la garantía de la vivienda digna. El Estado está obligado a proveer de vivienda adecuada a las personas que no la tienen, así sea necesaria la construcción de vivienda por parte de los municipios, la entidad o la federación.

Por otro lado, la persecución de los asentamientos irregulares no hace más que recalcar la complicidad de las administraciones locales y del estado de Jalisco con la violación al derecho a la vivienda. La magister en urbanística, Guadalupe Granero, explica que la mayoría de la vivienda en Latinoamérica ha sido construida socialmente, y que estas prácticas deberían ser apoyadas y promovidas (incluso subsidiadas) en lugar de ser criminalizadas.

El tercer paso que el área metropolitana debe tomar para iniciar el debate sobre el Derecho Humano a la vivienda adecuada es aprender las definiciones que protegen a su ciudadanía contra el fenómeno de la financiarización de la vivienda.

Anna Minton, doctora en urbanismo y una de las autoras más importantes en el estudio de la crisis de vivienda en Londres, opina que la otra definición fundamental para combatir la financiarización es la de “vivienda asequible” o “accesible”. Una de las grandes críticas que hizo a las administraciones londinenses es que, aunque obligaron a todas las inmobiliarias inglesas a construir un porcentaje de “vivienda accesible” dentro de sus desarrollos en la ciudad, la definición que dieron para este tipo de alojamiento es que tuviera un precio de renta inferior al 80% del ingreso promedio.

Minton opina que debe haber una lucha de términos y definiciones, y sostiene que la vivienda accesible es aquella con una renta inferior al 30% del ingreso promedio de una ciudad. Es importante que la discusión sobre este lenguaje, estas definiciones y estos derechos irrumpa en la política local.

Según la hoja de hechos número 21 de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ACNUDH, que se produjo con la iniciativa ONU Hábitat —un programa de las Naciones Unidas sobre vivienda que ha trabajado con administraciones locales en Guadalajara desde al menos 2010—, para que una vivienda se considere adecuada debe, como *mínimo*, cumplir con los siguientes criterios: seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales facilidades e infraestructura; habitabilidad; accesibilidad; ubicación apropiada; adecuación cultural; accesibilidad y un precio que no obligue a sus ocupantes a comprometer otros derechos humanos.

Guadalajara ha llegado a un punto donde necesariamente tiene que cuestionar el modelo de redensificación como lo aplicaron las administraciones recientes. Es necesario que el resultado de la política de liberalización de la construcción fue convertir a las inmobiliarias en las dueñas de la ciudad, y que la única vivienda producida bajo este esquema es vivienda cara, inaccesible y que, a pesar de ser “de lujo”, tiene peores condiciones (de superficie y de acceso a servicios) que la vivienda que reemplazó.

Sin embargo, es importante reconocer que los edificios y la vivienda vertical no son “malos”. Ofrecen la oportunidad de generar un modelo de ciudad sostenible y de proporcionar la mejor calidad de vida a la población más amplia, para esto es indispensable una intervención estatal seria, incluso una participación en la provisión de vivienda, y una planificación urbana real que vea por las y los ciudadanos antes que por el capital de inversión.

María Fernanda Rosales, como presidenta de un organismo no gubernamental que es al mismo tiempo rector de la actividad inmobiliaria en todo el país mexicano AMPI, es la primera en hacer propuestas innovadoras para resolver la crisis de vivienda de la ciudad. Considera que si el reglamento urbano se aplicara correctamente podría reducir los costos de la construcción,

por ejemplo, rompiendo el ciclo de corrupción que el equipo encontró, lo cual podría reflejarse en precios más bajos y el no pago de impuesto predial.

En 2020, el impuesto predial aumentó al 1.25% y va a subir este año para recaudar el 3% adicional en propiedades deshabitadas. Aún es motivo de discusión si este impuesto está funcionando o no; algunos expertos en el derecho a la vivienda consideran que podría tener un efecto superficial comparado con acciones más directas como la construcción (ya sea por parte del estado o mediante una planificación urbana más estricta) de vivienda accesible.

Sin saberlo y sin quererlo, las metrópolis en crecimiento del mundo han iniciado un nuevo capítulo en su historia: una discusión sobre qué significa el derecho a la vivienda; y una lucha por definir qué es la vivienda con todos sus apellidos: asequible, adecuada, disponible, digna entre muchos otros.

Discusión que, al parecer, no ha llegado aún al AMG, (aunque se haya contemplado por el IMEPLAN en junio de 2026), donde la apuesta está en la especulación financiera a través de las llamadas torres verticales que en la ciudad se erigen lujosas, pero inhabitadas⁵⁷.

Para Catherine Paquette Vasalli, los objetivos por lograr una mayor sostenibilidad urbana, la regeneración urbana como proceso de reconstrucción de la ciudad sobre sí misma es, y seguirá siendo imprescindible en las urbes, en particular en Latinoamérica. Rehabilitarla como un proceso urbano posiblemente virtuoso y no enfocado hacia lógicas neoliberales y de mercado, dándole un nuevo impulso alternativo, constituiría un reto de alcance mayor⁵⁸.

Sin duda, Guadalajara, requiere de un tratamiento para renovarse, pero sin despojar a los vecinos originarios, y si con apoyo de políticas públicas acordes al marco legal existente, para conservar su vivienda y ésta sea digna, acorde al artículo 4º constitucional, como un derecho humano.

⁵⁷ De La Peña Andrés, *etl al*; colaboración TORAL José/ ZonaDocs. *Guadalajara, la ciudad inhabitable: ¿Redensificación o destrucción de vivienda?* 3 de noviembre de 2021. <https://piedepagina.mx/guadalajara-la-ciudad-inhabitable-redensificacion-o-destruccion-de-vivienda/>, y <https://www.zonadocs.mx/la-ciudad-inhabitable-redensificacion-o-destruccion-de-vivienda/>

⁵⁸ Paquette Vassalli, Catherine (2020). *Regeneración urbana: un panorama latinoamericano*. Revista INVI, 35 (100), <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63370>.

6. Fuentes De Información

- Blas, Perla. Una transformación urbana ¿inevitable? <https://magis.iteso.mx/nota/una-transformacion-urbana-inevitable/> Ed. 451.
- Borja Bedoya, Eulalia. *et. al. ¿Gentrificación o reordenamiento criminal del territorio urbano? Caso Medellín (Colombia)*. Universidad Autónoma Latinoamericana. Ratio Juris, vol. 17, núm. 34, pp. 263-288, Colombia, 2022.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Jalisco.
- Coulomb René. *Renovación urbana, políticas habitacionales y procesos de gentrificación en el centro histórico de la ciudad de México: mitos, conceptos y realidades*; en *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina* / Carrión Fernando - Dammert- Guardia Manuel, *et al.* Lima: CLACSO, Flacso - Ecuador, IFEA, 2019
- Coulomb René. *Regeneración urbana y habitabilidad en los centros de ciudad. Lo aprendido en ciudad de México.*
- De La Peña Andrés, *etl al*; con colaboración de TORAL José/ ZonaDocs. *Guadalajara, la ciudad inhabitable: ¿Redensificación o destrucción de vivienda?* 3 de noviembre de 2021. <https://piedepagina.mx/guadalajara-la-ciudad-inhabitable-redensificacion-o-destruccion-de-vivienda/>, y <https://www.zonadocs.mx/la-ciudad-inhabitable-redensificacion-o-destruccion-de-vivienda/>
- Escoffié Duarte, Carla Luisa. *La gentrificación y el derecho a la vivienda*. 2022. https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/gentrificacion-derecho-vivienda/
- ESPINOSA Horacio Y CORNEJO HERNÁNDEZ Fernando. *La gentrificación del centro de Guadalajara Proyectos, conflictos y resistencias*. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades núm. 93 · año 43 · julio-diciembre de 2022 · pp. 75-102. México, 2022. <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/1735/1817>
- Fundéu -Fundación Instituto Internacional De La Lengua Española. <https://www.fundeu.es/recomendacion/gentrificacion/>
- Hábitat Para La Humanidad AC. *Vivienda Como Derecho*
- Haramoto Edwin. *Conceptos Básicos Sobre Vivienda Y Calidad*. Instituto de la Vivienda Facultad de Arquitectura y Urbanismo Universidad de Chile, junio/agosto de 1998. https://cursoinvi2011.files.wordpress.com/2011/03/haramoto_conceptos_basicos.pdf

<https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63370>.

https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-06/urban_regeneration.pdf

<https://www.habitatmexico.org/vivienda-derecho>. Consulta 04-03-2019.

https://www.researchgate.net/publication/272830940_Regeneracion_urbana_y_habitabilidad_en_los_centros_de_ciudad_Lo_aprendido_en_Ciudad_de_Mexico

<https://www.zonadocs.mx/la-ciudad-inhabitable-redensificacion-o-destruccion-de-vivienda/>

Ibarra, Josué. La gentrificación en el centro de Guadalajara: un fenómeno social disfrazado de progreso y tecnología. <https://www.zonadocs.mx/2021/02/28/la-gentrificacion-en-el-centro-de-guadalajara-un-fenomeno-social-disfrazado-de-progreso-y-tecnologia/>. 28 febrero, 2021.

IMEPLAN (2016). Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Guadalajara (POTMet).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

ONU-Hábitat, Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Jornadas de trabajo de “Regeneración Urbana”. Madrid. 2016.

PAQUETTE VASSALLI, Catherine (2020). *Regeneración urbana: un panorama latinoamericano*. Revista INVI, 35 (100).

Cumplimiento y Fiscalización de Obligaciones Laborales en México: Procedimientos y Defensa Legal

Compliance of Labor Obligations in Mexico: Procedures and Legal Defense

*Octavio García Maldonado*⁵⁹

SUMARIO. Introducción. I. Procedimiento Administrativo. II. Orden de verificación de condiciones generales III. Orden de verificación para la comprobación de medidas de seguridad e higiene en centro de trabajo. IV. Juicio de Nulidad. V. Caducidad de las facultades de la autoridad. VI. Resolución. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

RESUMEN: En el presente capítulo se revisan las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) al iniciarse un procedimiento administrativo con el objetivo de constatar que el empleador cumpla con sus obligaciones laborales; las cuales son un aspecto esencial para proteger los derechos de los trabajadores y mantener así un equilibrio justo en las relaciones laborales.

ABSTRACT: This chapter examines the powers of the Secretaria del Trabajo y Prevision Social (STPS) in Mexico when an administrative proceeding is initiated with the purpose of verifying that the employer is complying with its labor obligations, which is an essential aspect of protecting workers' rights and ensuring a fair balance in labor relations.

PALABRAS CLAVE: Obligaciones laborales, procedimiento administrativo, derecho laboral, seguridad social.

KEY WORDS: Labor obligations, administrative procedure, labor law, social security.

I. Introducción

Los patrones, ya sean personas físicas o jurídicas, están obligados a cumplir con las disposiciones establecidas en las normas laborales dentro de sus obligaciones laborales. Sin

⁵⁹ Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit, Doctor en Ciencias Políticas y en Ciencias Sociales por el CIDHEM. Profesor Investigador de Tiempo Completo de la División de Estudios Jurídicos, Catedrático en la Licenciatura en Derecho y posgrado; Profesor con reconocimiento PRODEP vigente.

embargo, es común que los patrones no cumplan con dichas obligaciones hasta que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) ordena una inspección ordinaria en materia de verificación y comprobación. Esta inspección puede abarcar condiciones generales de trabajo, capacitación, adiestramiento y productividad, así como medidas de seguridad y salud en el trabajo. En caso de incumplimiento y no presentación de los documentos requeridos por la STPS, la consecuencia es una multa.

El planteamiento del problema con estas obligaciones laborales radica en que la STPS, como autoridad administrativa, inicia un procedimiento administrativo a través de la orden de verificación, el cual debe cumplir con las fases esenciales del procedimiento. Sin embargo, en ocasiones, se solicita una documentación en la orden de verificación y, en el acta de inspección, se solicitan otros documentos que no se mencionaron en dicha orden. Además, el procedimiento se lleva a cabo fuera de los plazos establecidos por la Ley y el Reglamento.

Para ello, el patrón puede presentar medios de impugnación para defenderse, en el presente artículo se abordarán las etapas procesales del procedimiento administrativo, los medios de impugnación que se pueden presentar, y las causales de ilegalidad que se hacen valer en la demanda de nulidad, con la finalidad de que se declare la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

I. Procedimiento Administrativo

En el presente artículo se analizarán las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social cuando inicia un procedimiento administrativo con la finalidad de constatar que el patrón cumpla con sus obligaciones laborales. En caso contrario, determinará un acto administrativo, es decir, una multa, las cuales son:

1. Condiciones generales de trabajo
2. Medidas de seguridad y salud en el trabajo
3. Capacitación y Adiestramiento de Productividad.

El procedimiento administrativo, consiste en las formalidades y trámites legales que le dan vida y configuración al acto administrativo vienen a constituir lo que se denomina procedimiento administrativo. En otras palabras, ello estriba en una serie de pasos, actuaciones, diligencias o garantías debidamente concatenadas y conducen a un acto administrativo, de tal manera que al encontrarse en un Estado de derecho, el principio de legalidad constituye el hilo conductor de dicho procedimiento, esto nos conduce a sostener que todo acto administrativo debe provenir de autoridad competente que se encuentre elaborado por escrito debidamente fundado y motivado, y que se notifique personalmente al destinatario para que esté en posibilidad de hacer valer sus derechos⁶⁰.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la responsable de armonizar las relaciones entre el capital y el trabajo, respetando los derechos básicos y colectivos de los trabajadores y de los patrones, a fin de propiciar un sano equilibrio que contribuya al desarrollo del país. Sus facultades se desprenden del artículo 32, inciso 1, fracciones I, II, V, VI y VIII, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado de Jalisco, que dice:

“ARTÍCULO 32. 1. Las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social son las siguientes:

I. Ejercer las que la legislación federal en materia de trabajo establece para los Estados, así como las atribuciones descentralizadas por la Federación hacia los Estados, mediante la celebración de convenios;

II. Verificar la adecuada aplicación dentro del ámbito de su competencia de las convenciones y tratados internacionales en materia de trabajo suscritos por estado mexicano;

V. Vigilar y verificar, a través de las visitas de inspección, el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia laboral emanadas de la legislación de la materia, así como suscribir convenios de colaboración con autoridades municipales, estatales y federales para lograr el efectivo cumplimiento de la normatividad laboral;

VI. Prevenir, investigar y sancionar en los términos de la normatividad aplicable en el ámbito de sus competencias, las violaciones a la normatividad en materia de trabajo en el Estado;

VIII. Proponer la actualización de las medidas de seguridad e higiene en los centros de trabajo del Estado y promover su verificación a través de visitas de inspección;”

⁶⁰ Sánchez Gómez Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, México, E. Porrúa, p. 368

Sus facultades son vigilar y verificar, a través de las visitas de inspección, el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia laboral emanadas de la legislación correspondiente. También deben prevenir, investigar y sancionar, en los términos de la normatividad aplicable dentro del ámbito de sus competencias, las violaciones a la normativa laboral. Para dicha verificación, se inicia un procedimiento administrativo a través de la Orden de Inspección Ordinaria en Materia de Verificación y Comprobación de: Condiciones Generales de Trabajo; Capacitación y Adiestramiento de Productividad y Medidas de Seguridad y Salud en el Trabajo.

II. Orden de Verificación de Condiciones Generales de Trabajo

Las fases esenciales del procedimiento orden de verificación de condiciones generales de trabajo son la siguientes:

1. Orden de verificación
2. Acta de inspección de condiciones generales de trabajo. Se le requiere documentación en original y copia y/o archivo digital

En el supuesto que el patrón no presente dicha documentación, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, continúa con lo siguiente:

3. Se elabora un Requerimiento con apercibimiento

El Acta de Inspección de Condiciones Generales de Trabajo requiere al patrón para presentar los originales con copias simples de los documentos que se enumeran, solicitados para acreditar las condiciones generales de trabajo de los trabajadores, incluyendo:

- 1) Recibos de nómina del último mes anterior a la inspección, firmados por el trabajador.
- 2) Recibo de pago de aguinaldo.
- 3) Recibo de pago de vacaciones, prima vacacional, y constancia de disfrute con fecha de ingreso del trabajador.

- 4) Registro de Entradas y salidas del personal firmados por el trabajador.
- 5) Recibos firmados de pago de horas extras.
- 6) Recibos de prima dominical.
- 7) Altas al IMSS de los trabajadores y pago de la última liquidación al Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- 8) Reglamento interior del trabajo, depositado ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.
- 9) Declaración del impuesto sobre la Rengta, correspondiente al ejercicio fiscal. Se solicita con el objeto de verificar la situación fiscal respecto de las utilidades generadas.
- 10) Recibo de entrega de la Declaración Anual al Representante de los Trabajadores.
- 11) Comisión Mixta de participación de los Trabajadores en las Utilidades.
- 12) Proyecto de partición de los trabajadores en las utilidades y recibos firmados de proyecto de partición de los trabajadores en las utilidades.

A continuación, se relata un caso para ejemplificar. El requerimiento es para que el patrón presentara la documentación ante la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, el patrón no los presentó; por lo que, se le realizó un requerimiento con apercibimiento para que los presentara. Al no ser presentados, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social inició el procedimiento administrativo sancionador, que lleva las siguientes etapas procesales:

1. El inicio del procedimiento sancionador.
2. Emplazamiento, deberá emitirse dentro de los 10 días hábiles siguientes aquél en que se haya notificado la solicitud del inicio del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones.
3. Sustanciación del procedimiento.
4. Cierre de instrucción.
5. Emitir resolución dentro de los 10 días una vez que se hubiere cerrado la instrucción.

Dicho procedimiento se encuentra en los artículos del 51 al 60 del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones el Procedimiento Administrativo para la aplicación de Sanciones. Estos artículos establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 51. Si derivado de la sustanciación del procedimiento administrativo de Inspección y como resultado de la valoración de las actas, expedientes o documentación ofrecida por cualquier autoridad, o del acta de Inspección y de las pruebas presentadas por el patrón o su representante no se desvirtúa el incumplimiento de las disposiciones laborales, el área de Inspección emitirá un acuerdo de cierre de instrucción del procedimiento administrativo de Inspección, en el cual se establecerá de manera expresa la solicitud al área competente de las Autoridades del Trabajo, se inicie el procedimiento administrativo sancionador.

Dicho acuerdo deberá ser notificado de manera personal al patrón o representante legal, para los efectos legales a que haya lugar.

Cuando no se haya permitido la Inspección a la Autoridad del Trabajo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1004-A de la Ley, emitirá el acuerdo de cierre de instrucción a que se refiere el párrafo primero de este artículo, por los incumplimientos a la normatividad laboral y por la negativa al desahogo de la Inspección.

Para los casos en los que como resultado de la valoración de las actas, expedientes o documentación ofrecida por cualquier autoridad, o del acta de Inspección y de las pruebas presentadas por el patrón o su representante acredita, durante los plazos establecidos en los artículos 35 o 36, párrafo primero, del presente ordenamiento, haber dado cumplimiento a la normatividad y a los requerimientos administrativos solicitados por la Autoridad del Trabajo, se emitirá el acuerdo de archivo correspondiente.

ARTÍCULO 52. Recibida la solicitud de inicio del procedimiento administrativo sancionador, el área competente de las Autoridades del Trabajo emplazará al patrón o a la persona que se le impute para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas, excepciones y ofrezca pruebas, mediante escrito libre, en su caso. Dicho emplazamiento deberá emitirse dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que se haya notificado la solicitud de inicio del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones.

ARTÍCULO 53. El emplazamiento para comparecer al procedimiento deberá contener:

- I. Lugar y fecha de su emisión;
- II. Nombre, razón o denominación social del presunto infractor;
- III. Domicilio del Centro de Trabajo;
- IV. Fecha del acta de Inspección;
- V. Fundamento legal de la competencia de la autoridad que emite el emplazamiento;
- VI. Circunstancias o hechos que consten en el acta, que se estimen violatorios de la legislación laboral, así como las disposiciones jurídicas que se consideren transgredidas;
- VII. Fecha, hora y lugar de celebración de la audiencia o, en su caso, el término concedido para contestar por escrito el emplazamiento. Dicho término en ningún momento podrá ser inferior a quince días hábiles;
- VIII. En caso de que el presunto infractor hubiere formulado observaciones u ofrecido pruebas en relación con los hechos asentados en el acta de Inspección, se deberán señalar los razonamientos específicos para hacer constar que las mismas fueron analizadas y valoradas, y
- IX. Apercibimiento de que si **el presunto infractor no comparece a la audiencia o no ejercita sus derechos en el término concedido, según sea el caso, se seguirá el procedimiento en rebeldía, teniéndose por ciertos los hechos que se le imputan**

DE LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

ARTÍCULO 54. El emplazado podrá comparecer a la audiencia o ejercitar sus derechos:

- I. Personalmente o por conducto de apoderado, tratándose de personas físicas, y
- II. A través de su representante legal o apoderado, tratándose de personas morales.

ARTÍCULO 55. La acreditación de personalidad se realizará conforme a las disposiciones del procedimiento administrativo que resulten aplicables; en todo caso, las Autoridades del Trabajo tendrán por acreditada la personalidad de los

comparecientes, siempre que de los documentos exhibidos, de las actuaciones que obren en autos o de los registros para acreditar personalidad que al efecto se establezcan, se llegue al pleno convencimiento de que efectivamente se representa a la parte interesada.

ARTÍCULO 56. El emplazado podrá ofrecer cualquier medio de prueba para desvirtuar el contenido de las actas de Inspección. Para la admisión de las pruebas, las Autoridades del Trabajo se ajustarán a las siguientes reglas:

I. Deberán estar relacionadas con los hechos, actos u omisiones específicos que se imputan al emplazado;

II. La inspección ocular sólo se admitirá cuando se acredite fehacientemente la necesidad de practicarla. Esta prueba se desechará cuando su finalidad consista en acreditar hechos posteriores a los asentados en las visitas de comprobación;

III. Las consistentes en informes a cargo de otras autoridades, sólo se admitirán cuando el presunto infractor demuestre la imposibilidad de presentarlos por sí mismo, y

IV. La testimonial de los trabajadores o de sus representantes sindicales, deberá desecharse cuando el acto u omisión del presunto infractor haya causado afectación a los derechos de los trabajadores del Centro de Trabajo.

ARTÍCULO 57. Recibidas las pruebas que, en su caso, ofrezca el emplazado, se procederá a emitir el acuerdo de admisión, preparación o desechamiento de las mismas, citando en su caso, a la audiencia de desahogo correspondiente.

ARTÍCULO 58. Una vez oído al emplazado y desahogadas las pruebas admitidas, se dictará el acuerdo de cierre del procedimiento turnándose los autos para dictar resolución.

Del auto en que conste esta diligencia, se entregará copia al compareciente o, en su caso, se notificará al interesado.

DE LAS RESOLUCIONES

ARTÍCULO 59. Las resoluciones que emitan las Autoridades del Trabajo en las que se impongan sanciones por violaciones a la legislación laboral, contendrán:

- I.** Lugar y fecha de su emisión;
- II.** Autoridad que la dicte;
- III.** Nombre, razón o denominación social del infractor;
- IV.** Domicilio del Centro de Trabajo;
- V.** Registro Federal de Contribuyentes del infractor, cuando conste en el expediente;
- VI.** Relación de las actuaciones que obren en autos, incluyendo las pruebas admitidas y desahogadas;
- VII.** Disposiciones legales en que se funde la competencia de la autoridad que la emite, así como la fundamentación legal y motivación de la resolución;
- VIII.** Puntos resolutivos;
- IX.** En su caso, las medidas correspondientes de Seguridad y Salud en el Trabajo que los Centros de Trabajo deberán implementar para salvaguardar la vida, la integridad física o la salud de los trabajadores. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de sanciones a que se refiere el presente Capítulo;
- X.** Mención del derecho que tiene el infractor para promover los medios de defensa correspondientes, y
- XI.** Nombre y firma del servidor público que la dicte.

Las resoluciones se deberán dictar dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que se haya cerrado la instrucción del procedimiento. Las resoluciones se deberán dictar dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que se haya cerrado la instrucción del procedimiento.

Cuantificación de sanciones

ARTÍCULO 60. Para la cuantificación de las sanciones, las Autoridades del Trabajo, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, se sujetarán a las disposiciones de la ley que regule el procedimiento administrativo aplicable y, cuando resulte procedente, a las del Reglamento

Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo, a la Ley de Infraestructura de la Calidad, o bien, a las disposiciones de los Mecanismos Alternos a la Inspección, y considerarán lo siguiente:

- I. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- II. La gravedad de la infracción;
- III. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;
- IV. La capacidad económica del infractor, y
- V. La reincidencia del infractor.

Una vez que se llevó a cabo el procedimiento administrativo sancionador, se determinó una multa, en virtud de que el patrón no presentó documento alguno. Esta multa se fundamenta en el artículo 992 de la Ley Federal del Trabajo y el artículo 60 del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, que determinan las multas mínimas correspondientes a cada infracción. Las multas se calculan utilizando el valor de la Unidad de Medida de Actualización vigente al momento de la inspección. Las **Infracciones y Sanciones** fueron las siguientes:

1. **Aguinaldo:** Omitir la presentación de recibos de pago de aguinaldo conforme al artículo 87 y 804 fracción II y IV de la LFT, resulta en una multa de 50 a 250 a UMAS
2. **Vacaciones:** Omitir la presentación de recibos de pago de vacaciones conforme al artículo 994 fracción I de la LFT, resulta en una multa de 50 a 250 a UMAS
3. **Prima Vacacional y Constancia de Disfrute:** Omitir estos recibos resulta en una multa de 50 a 250 a UMAS
4. **Descanso Obligatorio:** Omitir los recibos de pago del día de descanso obligatorio conforme al artículo 994 fracción I de la LFT, resulta en una multa de 50 a 250 a UMAS.
5. **Horas Extras:** Omitir los recibos de pago de horas extras conforme al artículo 994 fracción I de la LFT, resulta en una multa de 50 a 250 a UMAS.
6. **Prima Dominical:** Omitir los recibos de prima dominical conforme al artículo 1002 de la LFT, resulta en una multa de 50 a 250 a UMAS.

7. **IMSS e INFONAVIT:** Omitir la presentación de recibos de liquidación al IMSS e INFONAVIT conforme al artículo 1002 de la LFT, resulta en una multa de 50 a 250 a UMAS.
8. **Reglamento Interior del Trabajo:** Omitir la presentación del reglamento conforme al artículo 1002 de la LFT, resulta en una multa de 50 a 250 a UMAS.
9. **Participación de los Trabajadores en las Utilidades:** No cumplir con el artículo 123 fracción IX de la Constitución en cuanto a la participación en las utilidades, conforme a los artículos 992 y 994 fracción II de la LFT, resulta en una multa de 250 a 5,000 UMAS.

Si el patrón no está de acuerdo con la multa, puede presentar el Recurso de Revisión ante la propia autoridad, el cual se encuentra contemplado en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, o el Juicio de Nulidad contemplado en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

En el supuesto de que el patrón no realice el pago o no presente ningún medio de impugnación, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social remitirá la sanción económica para su control y cobro a la Secretaría de Hacienda Pública del Estado de Jalisco, quien tiene facultades para continuar con el Procedimiento Administrativo de Ejecución. Esto incluye embargar bienes o, en su defecto, remitir un oficio a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para solicitar el número de las cuentas bancarias del patrón y embargarlas.

En este caso particular se presentó Juicio de Nulidad, en contra de la multa que determinó la autoridad (Secretaría de Trabajo y Previsión Social).

III. Orden De Verificación para la Comprobación de Medidas de Seguridad e Higiene en Centro de Trabajo

En el caso específico del procedimiento administrativo que se le requirió al patrón, la orden de verificación solo se emitió para la comprobación de medidas de seguridad e higiene en centros de trabajo. Sin embargo, en el acta de inspección se le solicitó al patrón información sobre las

condiciones generales de trabajo. Solo debieron solicitarse en el acta de inspección los siguientes documentos:

1. Acta constitutiva de la comisión de seguridad e higiene
2. Acta de verificación de recorridos, conforme a las normas oficiales mexicanas
3. Relación de medidas de seguridad y salud en el trabajo que consiste en medidas de potenciales y medidas de seguridad.

Sin embargo, dichos documentos jamás fueron ordenados, en la orden de verificación. En el acta de inspección el inspector arbitrariamente solicitó condiciones generales del trabajo, requiriendo los siguientes documentos: Contratos individuales de trabajo, identificación con fotografía de los trabajadores, recibos de nómina, recibos de pago de aguinaldo, recibos de pago de vacaciones, prima vacacional y constancia de disfrute de vacaciones del año, registro de entrada y salida de personal, recibos firmados de pago de horas extras, de prima dominical, recibos de pago de última liquidación IMSS e INFONAVIT.

Dichos documentos no fueron solicitados en la orden de verificación, por lo tanto, el acta de inspección es nula porque no acató la orden de verificación y carece de competencia material. La competencia material deriva de la atribución a órganos que tienen la misma competencia territorial, de funciones administrativas respecto a los distintos asuntos que son objeto de la Administración⁶¹.

Las funciones administrativas respecto a los distintos asuntos, en este caso la seguridad e higiene, pero no así para las condiciones generales de trabajo, violan el artículo 16 Constitucional.

Otra ilegalidad del procedimiento administrativo es que la Secretaría de Trabajo y Previsión Social del estado de Jalisco, no tiene competencia y es auxiliar de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social a nivel Federal, conforme al artículo 527 -A de la Ley Federal del Trabajo, que dice:

⁶¹ Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa 2016, p. 119

“Artículo 527-A.- En la aplicación de las normas de trabajo referentes a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores y las relativas a **seguridad e higiene en el trabajo, las autoridades de la Federación serán auxiliadas por las locales**, tratándose de empresas o establecimientos que, en los demás aspectos derivados de las relaciones laborales, estén sujetos a la jurisdicción de estas últimas.”

La aplicación de normas de trabajo referentes a la seguridad e higiene en el trabajo implica que las autoridades de la Federación serán auxiliadas por las locales cuando se trate de empresas o establecimientos sujetos a la jurisdicción de estas últimas, es decir, federal.

Las autoridades locales solo pueden auxiliar a las autoridades federales en cuestiones de seguridad e higiene en el trabajo. Por lo que, carecen de competencia territorial para solicitar documentación relacionada con el reparto de utilidades, como se puede observar en las actas de inspección de condiciones generales de trabajo.

En este supuesto el patrón se dedica a una de las actividades del artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo, que es de competencia de autoridades federales, por lo tanto, en este caso sólo se auxilia por la autoridad local en la seguridad e higiene en el trabajo y capacitación y adiestramiento de los trabajadores.

“Competencia por territorio. Hace referencia a las facultades conferidas a los órganos en razón del espacio dentro del cual pueden ejercitarla. Desde este punto de vista los órganos administrativos pueden ser órganos generales o órganos locales⁶²”.

La competencia por razón de territorio hace referencia a las facultades en función del espacio. Por lo tanto, la orden de verificación solo está destinada a la comprobación de la capacitación y adiestramiento, así como a las medidas de seguridad e higiene en los centros de trabajo, no al Reparto de Utilidades. En la resolución impugnada que determina la multa, esta se basa en el reparto de utilidades, cuando la Secretaría de Trabajo y Previsión Social del estado de Jalisco no tiene competencia. El artículo 527-A de la Ley Federal del Trabajo solo señala que las autoridades federales serán auxiliadas por la autoridad local en medidas de seguridad e higiene. En ningún momento se menciona que la autoridad local puede auxiliar a la Federal para inspeccionar el Reparto de Utilidades.

⁶² Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, E. Porrúa, P. 119

Se debe declarar ilegales las actas de inspección y demás actos procesales que deriven del procedimiento o expediente administrativo. Es decir, el inspector solicita documentación sobre el Reparto de Utilidades cuando la orden de verificación solo es para medidas de seguridad e higiene en los centros de trabajo. Asimismo, la autoridad local carece de competencia territorial para solicitar documentación relacionada con el Reparto de Utilidades.

IV. Juicio de Nulidad

El Tribunal competente para presentar la demanda de nulidad en contra de la resolución en donde determina la multa, lo es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tal y como se desprende del artículo 3 fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que dice:

“**Artículo 3.** El Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

...IV. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;”

Que si bien es cierto, la autoridad de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social es estatal la que lleva a cabo el procedimiento administrativo, lo cierto es que la Ley Federal del Trabajo, establece multas por infracciones a las normas administrativas federales, por lo tanto el incumplimiento de ellas la sanción es una multa.

Se trae a colación la siguiente jurisprudencia:

Época: Décima Época, Registro: 2009023, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo II, Materia(s): Administrativa, Tesis: 2a./J. 22/2015 (10a.), Página: 1545

MULTA POR INFRACCIONES A DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS FEDERALES. EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, INCLUSO SI SE CONTIENE EN ORDENAMIENTOS LABORALES Y LA IMPONE UNA AUTORIDAD LOCAL.

De los artículos 123, apartado A, fracción XXXI y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva que la aplicación de normas laborales corresponde a las autoridades de las entidades federativas, así como que la competencia de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo para dirimir controversias se acota a las suscitadas entre los gobernados y la administración pública estatal, con motivo de la aplicación de las leyes que rijan la actuación de sus dependencias; hipótesis que no se surte respecto de multas materialmente administrativas impuestas por autoridades locales con motivo de infracciones a normas federales, en tanto que, respecto de ellas, existe disposición expresa en los artículos 14, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que reservan a ese órgano la competencia para conocer de estos asuntos. De esta manera, si la multa no se origina con motivo de una controversia entre la administración pública local y el gobernado, sino por infracción a disposiciones administrativas federales, procede el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando se contenga en ordenamientos laborales y la imponga una autoridad local.

Contradicción de tesis 387/2014. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. 18 de febrero de 2015. Cuatro votos de los Ministros Juan N. Silva Meza, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 1/2014, y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, al resolver el conflicto competencial 8/2014.

Tesis de jurisprudencia 22/2015 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cuatro de marzo de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 08 de mayo de 2015 a las 09:30 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de mayo de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Por la infracción a disposiciones administrativas federales, procede el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aun cuando se contenga en ordenamientos laborales y la imponga una autoridad local.

Una vez determinado la presentación de la demanda de nulidad, todas las fases procesales se deben notificar:

- a) Acta de inspección en materia de condiciones generales de trabajo, el inicio del procedimiento administrativo, orden de visita; con la finalidad de atender el requerimiento de trabajo, presentar información y documentos con los cuales se acreditará el debido cumplimiento de las normas laborales aplicables a las condiciones generales de sus trabajadores.
- b) Inicio del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones. En este se otorga un plazo de 15 días para que formule las manifestaciones, oponga defensas y excepciones, ofrezca pruebas. acuerdo de cierre de instrucción.
- c) Por último, la resolución y notificación donde se determina su situación respecto del cumplimiento de la legislación laboral en el centro de trabajo.

Dichas notificaciones se deben realizar conforme a los artículos 35 y 36 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que el procedimiento significa una serie de etapas que concluyen con una resolución que dirime una controversia, donde exista el derecho de defensa y la facultad de aportar pruebas. Sin embargo, en la resolución, jamás se dio la oportunidad al patrón para comparecer, es decir, defenderse y aportar pruebas. A partir del requerimiento de pago y embargo, tuvo conocimiento de que la autoridad demandada violenta la garantía de seguridad jurídica, en virtud de que jamás se le notificó el inicio del expediente administrativo con la orden de verificación, así como el inicio del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones, el cierre de instrucción y la determinación de la situación respecto del cumplimiento de la legislación laboral en el centro de trabajo (resolución impugnada); dejando al patrón en total estado de indefensión jurídica, porque jamás se le dio la

oportunidad de defenderme y de acreditar el cumplimiento de las normas laborales aplicables a las condiciones generales de trabajo. La STPS, actuó de manera ilegal. Por los siguientes argumentos:

- a) La garantía de audiencia: no se notifica documento alguno que se encuentre como lo es el acta de inspección, el inicio de procedimiento administrativo, el cierre de instrucción, la determinación de la situación respecto del cumplimiento de la legislación laboral en el centro de trabajo (resolución impugnada).
- b) La garantía de defensa consiste en acudir con la autoridad demandada para comparecer, presentar información y documentos con los cuales acredite el debido cumplimiento de las normas laborales o en el caso del inicio con el procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones, presentar por escrito las manifestaciones, oponer defensas y excepciones, ofrezca pruebas.

La autoridad, al querer notificar los oficios del procedimiento administrativo de asunto: "Se declara en rebeldía y se cierra instrucción", determina su situación respecto al incumplimiento de la legislación laboral en el centro de trabajo. No cumple con lo establecido por el artículo 59 del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, al notificar ambos asuntos el mismo día con diferencia de minutos.

Una vez que se analiza dicho artículo y concatenándolo con los citatorios y notificaciones antes citadas, se llega a la conclusión de que dichos citatorios y notificaciones se hicieron el mismo día. Por lo tanto, las resoluciones se deberán dictar dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que se haya cerrado la instrucción del procedimiento, no el mismo día con diferencia de algunos minutos. La consecuencia es que no se cumplió con el debido proceso.

El debido proceso, establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución, se refiere al conjunto de formalidades esenciales que deben observarse en cualquier procedimiento legal, con apego irrestricto a los derechos humanos, fundamentales y garantías de toda persona. Por

tal motivo, es indiscutible que todo servidor público debe garantizar y respetar los recursos legales para hacer valer su defensa, es decir, para asegurar o defender sus libertades, garantías, derechos y acceso a la justicia.

Lo cierto es que la autoridad demandada, al no cumplir con los tiempos establecidos en el artículo 59 del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, está violando los derechos humanos.

V. Caducidad de las Facultades de la Autoridad

Para emitir la resolución en donde se determina la multa, de una interpretación literal de los artículos 35, 52 y 59 del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, dicen:

ARTÍCULO 35. [...] Asimismo, deberá hacer del conocimiento del patrón o su representante el derecho que tiene para formular observaciones y ofrecer pruebas en relación con los hechos contenidos en ella, o hacer uso de tal derecho por escrito, dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado el acta respectiva. Igualmente, los representantes de los trabajadores y quienes hayan intervenido en la diligencia, podrán manifestar lo que a su derecho convenga, debiendo el Inspector del Trabajo asentar dichas manifestaciones en el cuerpo del acta de Inspección.

ARTÍCULO 52. Recibida la solicitud de inicio del procedimiento administrativo sancionador, el área competente de las Autoridades del Trabajo emplazará al patrón o a la persona que se le impute para que manifieste lo que a su derecho convenga, oponga defensas, excepciones y ofrezca pruebas, mediante escrito libre, en su caso. Dicho emplazamiento deberá emitirse dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que se haya notificado la solicitud de inicio del procedimiento administrativo para la aplicación de sanciones.

ARTÍCULO 59. Las resoluciones que emitan las Autoridades del Trabajo en las que se impongan sanciones por violaciones a la legislación laboral, contendrán:

[...] Las resoluciones se deberán dictar dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que se haya cerrado la instrucción del procedimiento.

La autoridad debe estar dentro del plazo establecido para llevar a cabo todas las etapas procesales, dentro de los términos señalados en los artículos; en caso contrario, se decreta la caducidad. Así mismo el artículo 60 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo establece lo siguiente:

ARTICULO 60.-

[...] Cuando se trate de procedimiento iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.”

En este supuesto en específico, transcurrió un año y cinco meses para que existiera una resolución. Esta fue dictada fuera de los plazos señalados por el artículo correspondiente, por lo que los plazos no pueden quedar al arbitrio de la autoridad, sino que deben sujetarse a la ley o reglamento. Al no hacerlo, se violenta la garantía de seguridad y certidumbre jurídica, por lo que es una causal de nulidad de la resolución impugnada.

VI. Resolución

En efecto, en lo fundamental, argumenta el patrón accionante que procede declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, toda vez que, dice, ha operado la caducidad de las facultades de la autoridad para emitir las resoluciones donde se determinan las multas, en términos de lo previsto en el artículo 60 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

En ese orden de ideas, el análisis del argumento planteado se realizará con sustento en las disposiciones contenidas en los artículos 51, 52, 58 y 59, último párrafo, del Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones, vigentes a partir del 17 de septiembre de 2014, toda vez que en ellas se contienen las reglas para promover y vigilar el cumplimiento de la legislación laboral y la aplicación de sanciones por violaciones a la misma en los centros de trabajo, correspondiendo su aplicación a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y a las autoridades de las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, se considerará el artículo 60 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, de aplicación supletoria a la materia que nos ocupa.

De los numerales trasuntos se constata, que el procedimiento administrativo sancionador que debe llevar a cabo la autoridad en sede administrativa es de la manera siguiente:

- Si de las actas, expedientes, documentos y pruebas ofrecidas, no se logra desvirtuar el incumplimiento de la normatividad laboral, se solicitará al área competente de la autoridad del trabajo que inicie el procedimiento administrativo sancionador.
- Se emplazará dentro de los 10 días hábiles siguientes al que se haya notificado la solicitud del inicio de procedimiento aludido, a la persona imputada, para que manifieste lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas
- Una vez oído, emplazado y desahogadas las pruebas, se dictará el acuerdo de cierre del procedimiento y se turnarán los autos para resolución
- Las resoluciones deberán dictarse dentro de los 10 días hábiles siguientes a aquél que haya cerrado la instrucción.

Ahora bien, el artículo 60 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, dice:

“**Artículo 60.-** En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándolo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución”.

Numeral que establece, en la parte que interesa, que cuando los procedimientos administrativos se tramiten de oficio, caducan en el plazo de 30 días después de que expire el plazo para dictar resolución. Ahora bien, del análisis realizado a las pruebas documentales

exhibidas por las partes, valoradas en términos del artículo 46, fracción I, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte:

- a) Respecto de la resolución, dictada con fecha 28 de marzo de 2019, la autoridad notificó el acuerdo de emplazamiento a la parte actora al procedimiento administrativo instaurado en su contra; por auto de 7 de mayo de 2019, emitió acuerdo de cierre de procedimiento y, turnó el expediente para su resolución correspondiente, misma que se dictó el 8 de mayo de 2019, folios 47 al 51 de autos; la cual fue dada a conocer a la parte actora el día 21 de octubre de 2020, esto es, al momento en que se le corrió con el oficio de contestación de demanda de la aludida autoridad; por tanto, es incuestionable que vulneró los plazos establecidos para el procedimiento administrativo y, operó la caducidad del procedimiento, al haber transcurrido el exceso el lapso de 30 días previsto en el artículo 60 aludidos; en consecuencia, resulta ilegal el oficio sancionador que contiene la resolución impugnada y;

- b) Respecto a la resolución contenida en el oficio dictada con fecha 4 de junio de 2019, la autoridad notificó el acuerdo de emplazamiento a la parte actora al procedimiento administrativo instaurado en su contra; por auto de fecha 26 de junio de 2019, emitió el acuerdo de cierre de procedimiento y, turnó el expediente para su resolución correspondiente, misma que se dictó el 27 de junio de 2019, la cual fue dada a conocer a la parte actora el día 21 de octubre de 2020 como quedó demostrado en el considerado que antecede, esto es, al momento en que se le corrió traslado con el oficio de contestación de demanda de la aludida autoridad; **por tanto, es incuestionable que vulneró los plazos establecidos para el procedimiento administrativo y, operó la caducidad del procedimiento, al haber transcurrido en exceso el lapso de 30 días previsto en el artículo 60 aludido; en consecuencia, resulta ilegal el oficio sancionador que contiene la resolución impugnada.**

Con relación a lo anterior, se trae a colación la siguiente jurisprudencia:

Suprema Corte de Justicia de la Nación
--

Registro digital: 164155

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Novena Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: I.7o.A. J/55

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII, Agosto de 2010, página 1925

Tipo: Jurisprudencia

CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS DE OFICIO. FORMA DE COMPUTAR EL PLAZO PARA QUE OPERE CUANDO SE APLICA SUPLETORIAMENTE EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A LOS PREVISTOS EN OTRAS LEGISLACIONES.

El artículo 60, párrafo tercero, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala que los procedimientos administrativos iniciados de oficio se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución; sin embargo, cuando dicho precepto es aplicable supletoriamente a los procedimientos previstos en otras legislaciones, tal imperativo no debe interpretarse literalmente, es decir, en el sentido de computar el plazo para que opere dicha figura a partir de que se cierra la instrucción y se turnan los autos para resolución, sino que debe atenderse a los plazos para la notificación de los actos procesales previos al dictado de ésta, señalados en la ley aplicable y, en su defecto, en la inicialmente mencionada, esto es, a partir de que son dados a conocer al particular los hechos que motivaron el procedimiento administrativo, pues de lo contrario se generaría inseguridad jurídica para el particular por no respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, dejándose al libre arbitrio de la autoridad el dictado de la resolución definitiva.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 83/2009. *****. 8 de mayo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Héctor Landa Báez.

Amparo directo 239/2009. Pemex Exploración y Producción. 2 de septiembre de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Héctor Landa Báez.

Revisión fiscal 495/2009. Director General de lo Contencioso y de Recursos de la Procuraduría Federal del Consumidor, como titular de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de dicha institución y de la autoridad demandada. 2 de diciembre de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Juan Daniel Torres Arreola.

Revisión fiscal 673/2009. Director General de lo Contencioso y de Recursos de la Procuraduría Federal del Consumidor, como titular de la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica de esa institución y de la autoridad demandada. 7 de abril de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Silvia Fuentes Macías.

Revisión fiscal 21/2010. Director General de lo Contencioso y de Recursos de la Procuraduría Federal del Consumidor. 12 de mayo de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Adela Domínguez Salazar. Secretario: Luis Huerta Martínez.

Nota: Por ejecutoria de fecha 30 de junio de 2010, la Segunda Sala declaró improcedente la contradicción de tesis 167/2010 en que participó el presente criterio, derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que uno de los criterios en contradicción constituye únicamente la aplicación de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De esa manera, se toma en cuenta que al haber operado la caducidad del procedimiento iniciado de oficio por la autoridad, en términos del artículo 60 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, por disposición expresa del propio numeral 60, la autoridad debió proceder a declarar caduco el procedimiento y, por tanto, a ordenar el archivo del expediente. Al no hacerlo y desatender lo ahí establecido, se actualiza la causal de anulación prevista en el artículo 51, fracción IV, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo. Por lo tanto, se declara la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, así como el procedimiento administrativo de ejecución tendiente a hacer efectivo el cobro de las multas impuestas, al derivar de procedimientos viciados de origen, en términos del artículo 52, fracción II, de la citada Ley.

VII. Conclusiones

El cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los patrones es esencial para proteger los derechos de los trabajadores y mantener un equilibrio justo en las relaciones laborales. Las inspecciones y sanciones de la STPS buscan asegurar este cumplimiento, pero deben seguir estrictamente los procedimientos legales establecidos, es decir, aplicar el principio de legalidad. Los patrones tienen el derecho de impugnar cualquier resolución que consideren ilegal. La

observancia del debido proceso y la competencia adecuada de las autoridades son fundamentales para emitir una resolución.

El Cumplimiento de Obligaciones Laborales: Los patrones deben cumplir con las disposiciones laborales establecidas, abarcando condiciones generales de trabajo, capacitación, adiestramiento, productividad y medidas de seguridad y salud en el trabajo. El incumplimiento puede resultar en multas impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) tras inspecciones ordinarias.

- **Procedimiento Administrativo:** La STPS lleva a cabo procedimientos administrativos para verificar el cumplimiento de las obligaciones laborales. El proceso incluye la orden de verificación, acta de inspección, requerimientos de documentación y, si es necesario, la imposición de sanciones.
- La **legalidad y formalidad** del procedimiento deben ser estrictamente seguidas para garantizar el respeto de los derechos del patrón.
- **Medios de Impugnación:** Los patrones tienen derecho a impugnar las resoluciones de la STPS mediante recursos de revisión y juicios de nulidad.
- La impugnación puede basarse en la **ilegalidad** del procedimiento, **falta de competencia** de la autoridad, o **violación de derechos y garantías** constitucionales.
- **Causales de ilegalidad:** Procedimientos llevados a cabo fuera de los plazos establecidos. Solicitud de documentación no mencionada en la orden de verificación. Falta de notificación adecuada y violación del derecho a la defensa.
- **Competencia de la Autoridad:** La STPS local puede auxiliar a la autoridad federal en cuestiones de seguridad e higiene en el trabajo, pero no tiene competencia para otras materias, como el reparto de utilidades.
- **Caducidad del Procedimiento:** El procedimiento administrativo debe seguir los plazos establecidos por la ley; la falta de cumplimiento de estos plazos puede llevar a la caducidad del procedimiento.

- La **caducidad** implica que la resolución emitida fuera de tiempo es nula y debe ser archivada.
- La **resolución** se declaró la nulidad de la resolución impugnada que determina la multa, porque el procedimiento que llevó a cabo la autoridad se hizo fuera de los plazos establecidos en la ley y el reglamento.

VIII. Bibliografía

Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, México, E. Porrúa

Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2009.

Tron Petit, Jean Claude, Ortiz Reyes, Gabriel, *La nulidad de los Actos administrativos*, México 2009.

Ley Federal del Trabajo

Reglamento General de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones el Procedimiento Administrativo para la aplicación de Sanciones.

<https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>

Medios de Impugnación en Materia Fiscal

Legal Appeals in Tax Matters

*María de Jesús Ledezma Saavedra*⁶³

SUMARIO. Introducción. I. Acto administrativo; II. Recurso de Revocación; III. Conclusiones; Bibliografía.

RESUMEN: El presente trabajo de investigación destaca los medios de impugnación como una medida necesaria para el control de los actos administrativos del Servicio de Administración Tributaria por parte de la ciudadanía. En ese sentido, se ofrece una explicación detallada del contexto actual, el acto administrativo y el recurso de revocación.

ABSTRACT: This research work highlights the means of appeal as a necessary measure for the control of the administrative acts of the Tax Administration Service by Mexican citizens. In this sense, a detailed explanation of the current context, the administrative act and the revocation appeal is offered.

PALABRAS CLAVE: Medios de Impugnación, derecho administrativo, acto administrativo, recurso de revocación, Servicio de Administración Tributaria.

KEY WORDS: Means of appeal, administrative law, administrative act, appeal for revocation, Tax Administration Service.

Introducción

Para comenzar con el presente trabajo de investigación, iniciamos de lo general a lo particular, con base en la forma de organización de la Administración Pública Federal, contemplada en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este artículo establece que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal, según lo determine la ley que expida el Congreso, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dentro de la

⁶³ Doctorado en Derecho por el CIDHEM. Maestría en Derecho, Universidad de Guadalajara. Socia de la Firma Abogados García Maldonado, S.C.

parte centralizada se encuentran las Secretarías de Estado, y en este caso particular, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sus atribuciones las señala el artículo 31, fracción XI, que menciona cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales, así como vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales. En su Reglamento Interior, se establece como órgano desconcentrado el Servicio de Administración Tributaria (SAT), tal y como lo menciona el artículo 2, fracción XXXIV, letra D, inciso I. En la Ley del Servicio de Administración Tributaria, entre sus funciones, está la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público y de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con sus obligaciones tributarias y aduaneras.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 1, establece que las personas físicas y morales están obligadas a contribuir para el gasto público conforme a las leyes fiscales respectivas. Este artículo es reglamentario del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT), para fiscalizar las obligaciones tributarias de los contribuyentes que no se han cumplido, tiene facultades de comprobación y debe cumplir con una serie de principios, como el de legalidad, de audiencia y defensa.

El SAT, con la finalidad de incrementar la recaudación, afecta de manera tajante el principio de seguridad jurídica, que contempla de manera particular el principio de legalidad, debido proceso, audiencia y defensa. A partir de lo anterior, cuando la autoridad fiscal emite un acto administrativo, una de sus facultades y atribuciones es aplicar el principio de legalidad, que consiste en emitirlo debidamente fundado y motivado, por autoridad competente. Ante esta circunstancia, el gobernado, en caso de que no esté de acuerdo con el acto administrativo, podrá presentar su medio de impugnación, denominado Recurso de Revocación, ante la propia autoridad fiscal o Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La hipótesis sería, los medios de impugnación, sería una medida necesaria para el control de legalidad de los actos administrativos emitidos por el Servicio de Administración Tributaria.

Pero, antes de comenzar a señalar los medios de impugnación, es necesario definir el acto administrativo.

I. Acto Administrativo

Se infiere qué, es necesario señalar lo que es la obligación tributaria, ha sido definida por Emilio Margáin como el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, denominado sujeto activo, exige a un deudor, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación pecuniaria excepcionalmente en especie. De la Garza sostiene que, de la realización del presupuesto legal conocido como hecho imponible, surge una relación jurídica que tiene la naturaleza de una obligación⁶⁴.

Debe existir en primer término una relación jurídica tributaria entre el Servicio de Administración Tributaria (que por lo regular es sujeto activo o acreedor) y el gobernado (como sujeto pasivo o deudor). El sujeto activo o acreedor tiene derecho a exigir al deudor tributario el cobro de un tributo.

Una vez que existe la relación jurídica, el Servicio de Administración Tributaria tiene la facultad de aplicar la legislación fiscal, con el fin de que las personas físicas y jurídicas contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público. Si el contribuyente no cumple con las obligaciones fiscales, el SAT tendrá las facultades de comprobación, tales como: corrección de errores en declaraciones, revisión de gabinete, visitas domiciliarias, verificación de obligaciones, recopilación de información para la inscripción y actualización de datos, y revisiones electrónicas.

La autoridad, de acuerdo con las facultades de comprobación, visita domiciliaria, revisión de gabinete y revisión electrónica, una vez que se cumplen las fases procesales, emite una resolución definitiva. Esta puede ser la determinación de un crédito fiscal o la negación de la devolución de cantidades pagadas indebidamente. En este contexto, estamos frente a un acto administrativo.

⁶⁴ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, México, Oxford 2000, p. 110

De acuerdo con Guido Zanobini, señala que el acto administrativo es toda manifestación de voluntad de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa⁶⁵.

Para Acosta Romero, señala que el acto administrativo es 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 generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general⁶⁶.

El acto administrativo es la relación jurídica que existe entre la Administración Pública y el gobernado. Se realiza en el ejercicio de la función administrativa y de manera unilateral, produciendo efectos jurídicos de forma inmediata.

El Servicio de Administración Tributaria, al emitir un acto administrativo, debe aplicar de manera literal el principio de legalidad, es decir, solo lo que establece la Ley. De lo contrario, se trataría de un acto ilegal. Este principio se encuentra contemplado en el artículo 16 Constitucional, que establece que los actos deben estar por escrito, fundados, motivados y emitidos por autoridad competente.

El artículo 14 Constitucional señala que las autoridades deben someterse a las fases esenciales de todo procedimiento, como la visita domiciliaria, la revisión de gabinete y la devolución de cantidades indebidas, entre otros procedimientos administrativos. Estos procesos, realizados dentro de las facultades de la autoridad fiscal, son actos concatenados entre sí para emitir una resolución.

Sobre esa base, el acto administrativo emitido por el SAT debe cumplir con los requisitos del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, que dice:

⁶⁵ Citado por Tron Petit, Jean Claude, Ortiz Reyes, Gabriel, *La nulidad de los Actos administrativos*, México 2009, p.96

⁶⁶ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México 1995, Porrúa, p. 749

“**Artículo 38.-** Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener, por lo menos, los siguientes requisitos:

- I. Constar por escrito en documento impreso o digital.
Tratándose de actos administrativos que consten en documentos digitales y deban ser notificados personalmente o por medio del buzón tributario, deberán transmitirse codificados a los destinatarios.
- II. Señalar la autoridad que lo emite.
- III. Señalar lugar y fecha de emisión.
- IV. Estar fundado, motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.
- V. Ostentar la firma del funcionario competente. En el caso de resoluciones administrativas que consten en documentos digitales, deberán contener la firma electrónica avanzada del funcionario competente, la que tendrá el mismo valor que la firma autógrafa.
- VI. Señalar el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

[...] Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad.”

Lo cual demuestra que el Código establece dichos requisitos necesarios para que la autoridad fiscal emita un acto administrativo perfecto, partiendo del principio de legalidad.

El principio de legalidad representa una regla de conducta y un deber para todas las autoridades administrativas del Estado, al sostener como una de sus obligaciones ajustarse a la ley que regula sus actos y procedimientos, fundando y motivando los acuerdos, las resoluciones, notificaciones y demás diligencias que realicen en la esfera de su competencia. Esto es para darle seguridad jurídica a los particulares, constituyendo a su vez el centro motor y el hilo conductor del Estado de derecho imperante en México.

El principio de legalidad nos permite obtener los siguientes elementos o requisitos constitucionales que le dan vida y esencia: a) que todo procedimiento administrativo se haga por escrito, b) que sea emitido y ejecutado por autoridad competente, c) que se funde y motive debidamente la causa del procedimiento, d) que se notifique legalmente ese procedimiento al destinatario, así como el acto definitivo con el que concluye el mismo procedimiento; e) que la

ley que regula el acto o dicho procedimiento contemple el medio de defensa que puede hacer valer el particular para proteger sus derechos⁶⁷.

Para que la legalidad opere efectivamente como límite del poder de las potestades, por ejemplo, de expedir ordenes de visitas, emitir una resolución liquidatoria, deberán encontrarse proclamadas expresamente en el texto de la ley y tales potestades deberán implicar poderes limitados. Ya que, si tales potestades contienen poderes ilimitados, la legalidad no podrá operar como factor limitante⁶⁸.

Si las potestades administrativas encierran las posibilidades de una actuación concreta de la Administración, es, precisamente, en esa actuación donde se funcionalizaran las exigencias y limitaciones que el principio de legalidad impone a dichas potestades, en los términos que hemos visto, al configurarlas y al regular sus particulares condiciones de ejercicio⁶⁹.

Los administrados tienen derecho a la legalidad de los actos de la administración, es decir, los administrados tienen el poder de exigir a la administración que en su funcionamiento y en la emisión de estos actos se sujeten a las normas legales establecidas, y en consecuencia estos actos de la autoridad deben ser emitidos o realizados por los órganos competentes, de acuerdo a las formalidades legales, por los motivos que fijan las leyes, con el contenido que éstas señalan y persiguiendo el fin que las mismas indican, o sea que el derecho a la legalidad lo podemos dividir en varios derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin perseguido por la ley⁷⁰.

Una vez que se emite el acto administrativo, se debe notificar al contribuyente, con la finalidad de que este pueda presentar un medio de impugnación ante la propia autoridad mediante el control administrativo, denominado recurso de revocación, o el juicio de nulidad ante el Control Jurisdiccional.

⁶⁷ Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2009, p. 373-375

⁶⁸ Jimenez González, Antonio, *Lecciones de Derecho Tributario*, México, Thomson 2004, p. 149

⁶⁹ García de Enterría, Eduardo, Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, España*, Civitas Ediciones, S.L. 2001, p. 484

⁷⁰ Citado por J. Kaye, Dionisio, Kaye Trueba Christian, *Nuevo Derecho Procesal Fiscal, y Administrativo*, México 2002, p. 289

II. Recurso de Revocación

El plazo para presentar el recurso de revocación, una vez notificado, es de 30 días hábiles. Respecto de violaciones al procedimiento administrativo de ejecución o inconformidad en contra de un avalúo, dentro de los 10 días siguientes a la fecha de publicación de la convocatoria de remate.

El contribuyente estima que el acto administrativo es contrario a Derecho y le causa un agravio. Por lo tanto, puede presentar un recurso de revocación ante el Servicio de Administración Tributaria. La característica principal de los recursos es su finalidad impugnatoria de actos o disposiciones preexistentes que se consideran contrarios a derecho, lo cual los distingue de las peticiones, cuyo objetivo es revocar la resolución impugnada.

Los **recursos**, son actos jurídicos del administrado por los que éste impugna otros anteriores de la Administración que estima contrarios a Derecho⁷¹. Mientras que, el **recurso de revocación** es un control de la Administración sobre sí misma a impulso del administrado. Los recursos administrativos que constituyen medios a través de los cuales es posible que la administración modifique o revoque un acto, pero para ello será indispensable la interposición de tal medio de impugnación⁷².

Emilio Margáin, define al recurso administrativo como “todo medio de defensa al alcance de los particulares, para impugnar ante la Administración Pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida”⁷³.

Una manera de ejercer un control de legalidad sobre los actos de la Administración, que permite a la vez el restablecimiento de esa legalidad y protege la seguridad jurídica, es a través

⁷¹ García de Enterría y Ramón Fernández, Tomas, *Curso de Derecho Administrativo II*, España, Civitas, 2001, cfr. 509-510

⁷² Jiménez González, Antonio, *Lecciones de Derecho Tributario*, México 2004, p. 425-426

⁷³ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, México, Oxford 2000, p. 249

de los medios de defensa legalmente establecidos. La finalidad es obtener la revocación de los actos dictados con violaciones de la ley aplicada o sin la debida aplicación de la misma.

El recurso de revocación se encuentra contemplado en los artículos 116 al 133-G del Código Fiscal de la Federación, y de acuerdo con el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, establece la procedencia del citado recurso.

Procedencia del recurso de revocación

A) Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

- a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.
- b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley
- c) Dicten las autoridades aduaneras
- d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

Tal y como se advierte, son resoluciones de carácter definitivo que causan agravio al particular y determinan un crédito fiscal, de una visita domiciliaria, revisión de gabinete, o cuando el contribuyente solicita una devolución y el SAT niega la devolución. Sin embargo, existen casos en los que no procede el Recurso de Revocación, ni juicio de nulidad, en los siguientes supuestos:

1. Procedimientos de aclaración administrativa, artículo 33-A del Código Fiscal de la Federación.
2. Procedimiento administrativo de reconsideración, contemplado en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación.
3. Reducción de multas, anteriormente condonación, señalado en el artículo 74 del Código Fiscal de la Federación.

El procedimiento de aclaración, establecido en el artículo 33-A del Código Fiscal de la Federación, permite al contribuyente presentar una aclaración ante el Servicio de Administración Tributaria. Una vez presentada, el SAT emite una resolución. Esta resolución no es impugnabile, es decir, no procede ni el recurso administrativo ni el juicio de nulidad.

La reconsideración en el artículo 36, párrafo tercero del Código Fiscal de la Federación, permite a la autoridad fiscal revisar discrecionalmente una resolución administrativa no favorable a un particular, emitida por sus subordinados jerárquicos, y que se demuestre que se emitió en contravención a las disposiciones fiscales. La autoridad podrá, por una sola vez, modificar o revocar la resolución en beneficio del contribuyente, siempre y cuando este no hubiera interpuesto el medio de defensa, es decir, que hayan transcurrido los 30 días para la presentación de la demanda de nulidad o recurso. En este caso, se entiende que hay consentimiento y que no existe la prescripción del crédito fiscal. Una vez que el contribuyente solicite la reconsideración y el SAT emita una resolución, esta no podrá ser impugnada por el contribuyente; es decir, no procede el recurso de revocación o juicio de nulidad.

Se observa que, para el procedimiento de reconsideración, primero el contribuyente debe esperar el plazo de los 30 días para el recurso de revocación o juicio de nulidad; es decir, se debe consentir. Posteriormente, se debe solicitar por escrito la reconsideración ante la autoridad fiscal. La resolución que emita la autoridad en la reconsideración no se puede impugnar, es decir, no procede el recurso de revocación ni el juicio de nulidad.

La reducción de multa (artículo 74 CFF) sólo procede una vez que haya quedado firme, que consentas la resolución y no hubiere presentado medio de impugnación. En el párrafo segundo señala que la solicitud de reducción de la multa, la cual no constituye una instancia, y las resoluciones que se emitan con relación con la reducción de la multa no podrán ser impugnables. Es decir, no es procedente el recurso de revocación ni juicio de nulidad.

Cabe destacar que, si haces valer estos procedimientos de aclaración, reducción de multa y reconsideración, la resolución que se emita en estas tres figuras jurídicas, no será procedente para el recurso de revocación ni para el juicio de nulidad.

Desde mi punto de vista, de acuerdo con el caso concreto, no recomendaría la reconsideración ni la reducción de la multa. Si estoy dentro de los 30 días, la solución jurídica más viable es presentar un recurso de revocación o un juicio de nulidad.

Si el contribuyente no presentó los medios de impugnación dentro de los 30 días hábiles posteriores a una notificación realizada de manera personal, la solución más acertada sería iniciar un procedimiento de aclaración, presentar la reconsideración y la reducción de la multa, según sea el caso en particular. Con base en lo anterior, las resoluciones de estas tres figuras jurídicas no admiten recurso de revocación o juicio de nulidad. En este contexto, considero que procede el Juicio de Amparo.

Para la procedencia del recurso de revocación exclusivo de fondo, el artículo 133 -B del Código Fiscal de la Federación establece que podrá tramitarse y resolverse conforme al procedimiento especializado previsto en esta Sección, cuando el recurrente impugne las resoluciones definitivas que deriven del ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 42, fracciones II, III o IX de este código y la cuantía determinada sea mayor a doscientos veces la Unidad de Medida y Actualización, elevada al año, vigente al momento de la emisión de la resolución impugnada.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 122 del Código Fiscal de la Federación, los requisitos para el recurso de revocación se encuentra la expresión de los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado. El agravio es un perjuicio que se hace a alguien en sus derechos e intereses⁷⁴. Por ello, ese perjuicio que te genera como contribuyente debes hacerlo valer en los agravios, ya que es parte medular para la revocación de la resolución impugnada.

B) Clasificación de los agravios:

Los agravios se clasifican en tres categorías: procesales, formales y de fondo.

⁷⁴ <https://dle.rae.es/agravio>

1. Violaciones procesales. Se refiere a irregularidades o incumplimiento de las normas establecidas que pueden ocurrir durante el desarrollo de un procedimiento administrativo. Estas violaciones pueden afectar la validez de las actuaciones y resoluciones administrativas.

La LFPADF en su artículo 2, fracción XXII, da el siguiente concepto:

“**XXII.-Procedimiento Administrativo:** conjunto de trámites y formalidades jurídicas que preceden a todo acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general.”

Concepto de procedimiento administrativo, genéricamente considerado es uno sólo, aunque a veces pueda parecer complejo, en cuanto se integra por múltiples esquemas, actos de verificación y vigilancia del quehacer de los particulares en subordinación a las facultades de las autoridades administrativas, lo que, incluso, origina meta procedimientos que se relacionan e interactúan recíproca y conjuntamente⁷⁵.

El **procedimiento administrativo** es el conjunto de actos y formalidades que deben seguir las autoridades administrativas para resolver asuntos de su competencia. Puede ser visitas domiciliarias, revisión de gabinete o devolución de cantidades pagadas indebidamente.

a) Visita Domiciliaria: Es un acto administrativo mediante el cual las autoridades competentes se trasladan al domicilio del contribuyente para verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

b) Revisión de Gabinete: Es una revisión documental que se realiza en las oficinas de la autoridad fiscal, basada en los documentos e información proporcionados por el contribuyente.

c) Devolución de Cantidades Pagadas Indebidamente: Procedimiento mediante el cual se solicita la devolución de impuestos o cantidades pagadas en exceso o de manera incorrecta.

Son actos procesales concatenados entre sí, que están estipulados en el Código Fiscal de la Federación, en donde las partes, como la autoridad fiscal, deben someterse a los términos

⁷⁵ Tron Petit, Jean Claude, Ortiz Reyes Gabriel, *La nulidad de los actos administrativos*, México 2009, p. 156.

establecidos. En caso contrario, si no se sigue las fases esenciales del procedimiento, el argumento será que la autoridad fiscal no cumplió con las fases. Se argumentará cuál fase procesal no realizó o, si la realizó, se analizará que cumpla con todos los requisitos que establece el artículo del procedimiento en específico, además de sus respectivas notificaciones de cada acto procesal.

Una vez argumentado lo anterior, la autoridad, al emitir la resolución del recurso, podrá calificar los agravios como fundados, infundados o inoperantes. En caso de que se califiquen de fundados, será procedente la revocación o modificación de la resolución impugnada, y puede que se reponga el procedimiento. Sin embargo, si se declara infundado o inoperante, se confirmará la resolución impugnada.

2. La violación formal. Se analizará la firma, si contiene tachaduras en el acto jurídico denominado resolución y si alguno de sus motivos carece de fundamentación y motivación formal, exhaustividad y congruencia. Con base en lo anterior, si el agravio es fundado, el SAT podrá emitir una nueva resolución. Para ilustrar de mejor manera esto, se trae a colación la siguiente tesis:

Registro digital: 171603

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Novena Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: I.5o.A.75 A

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Agosto de 2007, página 1851

Tipo: Aislada

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. LA FALTA DE ESTUDIO DE ALGÚN CONCEPTO DE

ANULACIÓN CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN FORMAL QUE AMERITA LA CONCESIÓN DEL AMPARO.

Del análisis del artículo 50, párrafo primero, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de la demanda de nulidad, en relación con la resolución impugnada. Por tanto, **ante la violación formal que se actualiza por la falta de estudio de algún concepto de anulación**, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo contra dicha determinación debe conceder la protección de la Justicia Federal para que se deje insubsistente la sentencia reclamada y se dicte otra en la que, con plenitud de jurisdicción, se analicen los argumentos omitidos.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 89/2007. Sandalias Deportivas Squalo, S.A. de C.V. 12 de abril de 2007. Unanimidad de votos. Ponente: César Thomé González. Secretario: Elpidio Ibarra Franco.

Un ejemplo de la violación formal es la falta de estudio de un agravio del recurso de revocación o de un concepto de impugnación en el Juicio de Nulidad.

- 3. En cuanto a la violación de fondo**, se refiere a los argumentos que permiten determinar los motivos de inconformidad de carácter sustancial, sobre los cuales versa la manera del debate. En este caso, se trata de una motivación sustancial. Si se revoca, la autoridad no podrá emitir una nueva resolución.

Estos agravios de fondo en materia fiscal, se refiere a los elementos esenciales del tributo. El principio de certidumbre consiste en que en toda ley de impuestos deben señalarse con precisión los elementos esenciales de éstos para evitar que existan actos arbitrarios por parte de la autoridad. Dichos elementos esenciales son: objeto, sujeto, base, tasa o tarifa⁷⁶.

El artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, nos establece dos elementos primordiales, primero son de aplicación estricta las disposiciones fiscales cuya interpretación es gramatical. “Si el significado de la ley es claro, la actividad judicial se realiza conforme a su

⁷⁶ Ponce Gomez, Francisco, Ponce Castillo Rodolfo, *Derecho Fiscal*, México, Banca y Comercio 2000, p. 56

letra, pero si el significado es dudoso, se utiliza el criterio de interpretación gramatical para aclarar dicho significado, utilizando los Argumentos Semántico o A contrario. Argumento a contrario. Se utiliza para rechazar cualquier otra hipótesis distinta a la expresamente contemplada por el legislador⁷⁷”.

Lo cual significa que debe ser la interpretación de manera gramatical, rechazando cualquier otra hipótesis distinta a la expresada por el legislador. Y, por otro lado, nos establece que las cargas a los particulares son de aplicación estricta: sujeto, objeto, base, tasa o tarifa. Por esta razón, se debe analizar los elementos esenciales del tributo que se desprenden del acto administrativo, ya que esto constituye una violación de fondo.

Otra de las maneras de elaborar una violación de fondo, es cuando la obligación tributaria se extingue. La obligación fiscal se extingue cuando el contribuyente cumple con la obligación y satisface la prestación tributaria o cuando la ley extingue o autoriza a declarar extinguida la obligación. En derecho fiscal sólo se admite como formas de extinción de la obligación fiscal el pago, la prescripción, la compensación, la condonación y la cancelación.⁷⁸

Por lo anterior, queda claro que los argumentos más fuertes en los agravios son los de fondo. Si los atacamos puntualmente, es procedente la revocación de la resolución impugnada. Si bien es cierto que el recurso de revocación es un medio de impugnación optativo, puedo presentar tanto el recurso de revocación como el Juicio de Nulidad. Si se presenta el recurso de revocación y, una vez que se emita la resolución esta se confirma, lo que procede es el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin agotar el recurso de revocación.

En ocasiones, una ventaja de presentar el recurso de revocación ante la autoridad es que si se confirma la resolución impugnada, puedes agregar mayores argumentos en el Juicio de Nulidad. El problema jurídico que se presente debe analizarse y estudiarse para dar una solución que beneficie al contribuyente, ya sea mediante recurso de revocación o juicio de nulidad o los

⁷⁷ Olvera López, Juan José, Argumentación Jurisdiccional, Instituto de la Judicatura Federal

⁷⁸ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, México, Oxford 2000, p. 167

ambos. Esto dependerá de la estrategia que cada uno aborde. Una vez analizados los agravios, se deben ofrecer las pruebas, que tengan relación con los hechos y conceptos de impugnación.

C) Pruebas

En el recurso de revocación se admitirán toda clase de pruebas, excepto la testimonial y la confesión de autoridades mediante absolución de posiciones. No está prohibida la petición de informes a las autoridades fiscales respecto de hechos que consten en sus expedientes o documentos agregados a ellos.

D) Resolución del recurso de revocación

Una vez presentado el recurso de revocación con los requisitos anexos contemplados en los artículos 122 y 123 del Código Fiscal de la Federación, y una vez que admitido, si no existe prevención alguna ni pruebas por desahogar, la autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no exceda de tres meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso.

La resolución del recurso de revocación es la que pone fin al citado recurso. En ella se resuelven y estudian, en la parte de los considerandos, los agravios hechos valer por el recurrente, calificándolos como fundados, infundados o inoperantes. La calificación de los agravios es enunciativa, pudiendo la autoridad fiscal clasificarlos en más clasificaciones.

De conformidad a lo establecido por el artículo 133 del Código Fiscal de la Federación, establece el sentido de la resolución que pone fin al recurso de revocación, dice:

Artículo 133.- La resolución que ponga fin al recurso podrá:

- I.** Desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo, en su caso.
- II.** Confirmar el acto impugnado.
- III.** Mandar reponer el procedimiento administrativo o que se emita una nueva resolución.
- IV.** Dejar sin efectos el acto impugnado.

- V. Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

Cuando se deje sin efectos el acto impugnado por la incompetencia de la autoridad que emitió el acto, la resolución correspondiente declarará la nulidad lisa y llana.

Se debe analizar la procedencia del recurso de revocación. En caso contrario, será improcedente, tenerlo por no presentado o sobreseerlo. Una vez que el recurso ha sido admitido, la fracción II señala que confirmar el acto impugnado significa que este queda tal cual, como lo señala el SAT. En este tipo de resolución, lo procedente será el Juicio de Nulidad. La fracción III indica que se debe mandar a reponer el procedimiento, lo que implica una violación procesal y formal. La fracción IV establece dejar sin efectos el acto impugnado, lo cual representa una violación de fondo, mientras que la fracción V dispone modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya; en este caso, se trata de una violación formal. En el último párrafo, se señala que cuando se deje sin efectos el acto impugnado por incompetencia de la autoridad que lo emitió, la resolución corresponderá a la nulidad lisa y llana.

La resolución será dictada en estos términos, siempre y cuando el recurrente haya hecho valer esos agravios. Si no los ataca, difícilmente estaríamos ante una revocación de la resolución impugnada. Lo cierto es que, al presentar el recurso de revocación, contamos con argumentos sólidos los que se atacan las violaciones procesales, formales y de fondo.

Sin embargo, la autoridad fiscal tiene como único interés público la recaudación, jurídicamente tendrás la razón con tus argumentos, pero política y económicamente la tendencia al resolver los recursos de revocación es confirmar las resoluciones.

Se inserta la siguiente imagen con información relativa al sentido de la resolución de recursos de revocación por parte del SAT, 2021⁷⁹.

⁷⁹ https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021c/Documentos/Auditorias/2021_0359_a.pdf

SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE REVOCACIÓN ATENDIDOS POR EL SAT, 2021

(Unidades y millones de pesos)

Concepto	Total		Otros contribuyentes		Grandes contribuyentes	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
Total	12,383	197,808.8	12,021	150,632.5	362	47,176.3
Confirma	5,742	102,311.3	5,531	86,189.1	211	16,122.2
Desecha	2,136	11,823.8	2,116	11,594.2	20	229.6
Emite una nueva resolución	1,857	43,570.4	1,793	21,955.7	64	21,614.7
Sobresee	1,098	11,424.4	1,086	11,297.0	12	127.4
Se deja sin efectos	529	15,298.0	517	7,610.2	12	7,687.8
No interpuesto	361	5,108.0	344	4,777.9	17	330.1
Dicta uno nuevo que lo sustituya	283	608.2	283	608.2	n.a.	n.a.
No presentado	217	1,050.4	217	1,050.4	n.a.	n.a.
Repone el procedimiento	59	5,566.9	41	4,548.7	18	1,018.2
Reconoce la preferencia del crédito	45	0.2	45	0.2	n.a.	n.a.
Modifica	34	999.5	34	999.5	n.a.	n.a.
No reconoce la preferencia del crédito	14	1.4	14	1.4	n.a.	n.a.
Remitido	8	46.3	n.a.	n.a.	8	46.3

FUENTE: Elaboración propia con base en información proporcionada por el SAT.

n.a. No aplica porque no hubo recursos de revocación con esas resoluciones.

Al analizar las resoluciones que emite el SAT en relación con los recursos de revocación, se observa que deja sin efectos un porcentaje mínimo en comparación con la confirmación de la resolución impugnada. Además, se observan casos de desechamiento, sobreseimiento, emisión de una nueva resolución y reposición del procedimiento; estas dos últimas al final resultan en la emisión de una nueva resolución.

Para dar respuesta a la hipótesis planteada en el presente artículo, es necesario considerar que el recurso de revocación es una medida esencial para el control de la legalidad de los actos administrativos del Servicio de Administración Tributaria. Sin embargo, considero que no es una medida efectiva de control de legalidad.

Una vez obtenidos dichos datos, investigué el informe tributario y de gestión correspondiente al segundo trimestre de enero a junio del año 2022 y 2023. Este informe presenta los siguientes datos sobre las sentencias emitidas en el Juicio de Nulidad.

El informe tributario y de gestión de enero a junio de 2022, se recaudaron 2 billones 52.1 mil. Millones de pesos; 2.8% de crecimiento en términos reales, es decir, se recaudaron 195.9

mil millones de pesos más que en el mismo periodo del año anterior. Estos ingresos adicionales son el resultado de la continuidad a las estrategias de cobro y fiscalización para fortalecer la recaudación tributaria, de acuerdo con el informe tributario y de gestión 2022, se logró obtener ingresos adicionales por 301 mmdp, 197 mmdp, por actos de fiscalización y 103.7 mmdp eficacia recaudatoria. Los principales rubros de recaudación fueron: de enero a junio de 2022, el 95.13%, se concentró en tres principales impuestos, ISR, IVA y IEPS.

En dicho informe sólo destaca juicios en sentencias definitivas favorables al SAT, enero a junio, alcanzó los 3 mil 938 casos, equivale al 47% del total. En cuanto al monto en controversia, las sentencias favorables equivalentes a 43 mil 591 millones de pesos, lo que representó el 62.9% del total⁸⁰.

Mientras que, el informe tributario y de gestión de enero a junio de 2023, del segundo trimestre, el número de juicios favorables al SAT en sentencia definitiva alcanzó los 5 mil 955 casos, equivalente al 49.3% del total. En cuanto al monto de controversia, las sentencias favorables fueron equivalentes a 52 mil 802 millones de pesos, lo que representó el 70.6 del total⁸¹.

Siempre he sostenido que las sentencias de Juicios de Nulidad tienen una línea política y económica. Si bien es cierto que jurídicamente existen bastantes argumentos en relación con la ilegalidad de los actos administrativos emitidos por el SAT, parece que todos los actos emitidos por el SAT están revestidos de legalidad y la resolución impugnada del recurso de revocación se confirma de manera arbitraria.

En el control jurisdiccional, en algunos asuntos lo más importante para ellos es beneficiar al SAT. Es decir, el Tribunal se ha convertido en un PROSAT (en algunas Salas) a favor del Sistema de Administración Tributaria, supliendo las deficiencias de las resoluciones e inclusive en la contestación de demanda.

⁸⁰ Informe tributario y de gestión, segundo trimestre 2022, p. 20

⁸¹ http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/ITG_2023_2T.pdf, p. 29-30

En un juicio que presenté, se hizo valer la caducidad especial con relación a la devolución de las cantidades pagadas indebidamente. El SAT argumentó que estaba dentro del plazo y que se vencía en una fecha determinada. La autoridad agregó un calendario en la contestación de la demanda para plasmar que estaba dentro del plazo de los 40 días, repitiendo dos veces el número 35 de 40 para señalar que estaba dentro del plazo.

La Sala Regional, cuando dicta la sentencia, señaló que el SAT estaba dentro del plazo de los 40 días, argumentando una fecha distinta a la señalada por el demandado. El SAT no agregó documento alguno para justificar la fecha de notificación; sin embargo, existió una confesión expresa al señalar qué día se vencía la resolución de la devolución de cantidades. La Sala Regional no se apegó a las actuaciones e introdujo cuestiones no debatidas en la demanda ni en la contestación.

Arbitrariamente, la Sala Regional pretende salvar los errores cometidos por el SAT. Parece que está litigando a favor del SAT, con meridiana claridad, cometiendo fraude procesal en el caso particular que señalo. Se denota que es imparcial, cuando su finalidad es llegar a la verdad y no plasmar cuestiones inexistentes que no se desprenden de actuaciones, violando con ello los principios de exhaustividad y congruencia.

En otro juicio, se hizo valer la caducidad especial, precisamente con relación al procedimiento de devolución. La Sala Regional que entró al estudio me señaló que el plazo que tenía la autoridad para emitir dicha resolución de la devolución era de 5 años, conforme al artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, y que no aplicaba el artículo 22 del mismo Código, referente al plazo para emitir la resolución. En el juicio mencionado en el párrafo anterior, sí se entró al estudio de la caducidad, aunque se señaló una fecha inexistente que ninguna de las partes plasmamos; por el contrario, se añadió una fecha que no correspondía.

III. Conclusiones

Los medios de impugnación son una medida necesaria para el control de los actos administrativos del Servicio de Administración Tributaria. Sin embargo, en este momento y dadas las circunstancias políticas, la respuesta es no: el recurso no beneficia al contribuyente,

solo al Servicio de Administración Tributaria, ya que confirma la validez de la resolución impugnada y la supuesta legalidad de sus actos administrativos, con la finalidad de incrementar la recaudación tributaria.

Uno de los beneficios de presentar el recurso de revocación es que el contribuyente no estará obligado a exhibir la garantía correspondiente, sino, en su caso, hasta que sea resuelto el recurso de revocación, para que la autoridad fiscal no continúe con el Procedimiento Administrativo de Ejecución. Una vez emitida dicha resolución, y si el sentido de la resolución es confirmado, el contribuyente deberá garantizar el interés fiscal.

Sin embargo, con base en las cifras que se agregan en el contenido del presente artículo, se desprende que el beneficio de presentar el recurso de revocación y el juicio de nulidad es mínimo, toda vez que se confirman las resoluciones impugnadas, y en consecuencia, son válidas.

Por último, lo que recomiendo es que, una vez que tengas una resolución definitiva, evalúes cuál es el mayor beneficio para tu cliente. Debes realizar la mejor estrategia posible para obtener una revocación si se presenta el recurso de revocación, o una nulidad en el juicio de nulidad. El punto medular es estudiar el problema jurídico y dar la mejor solución al mismo, interpretando y argumentando desde la Constitución, ley, reglamento, misceláneas fiscales, doctrina, jurisprudencia, principios tributarios y tratados internacionales. Una vez realizado este estudio, tendrás más herramientas para hacerlo valer en los agravios o conceptos de impugnación, tomando en consideración que las probabilidades de éxito son mínimas en el recurso de revocación, por lo que en ocasiones es mejor optar por el juicio de nulidad.

Bibliografía

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México 1995, Porrúa.

Fernández Martínez, Refugio De Jesús, *“Derecho Fiscal”*, México, Mc Graw Hill.

García De Enterría y Ramón Fernández, Tomas, *Curso de Derecho Administrativo II*, España, Civitas, 2001.

García De Enterría, Eduardo, Fernández, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo, España*, Civitas Ediciones, S.L. 2001.

J. Kaye, Dionisio, Kaye Trueba Christian, *Nuevo Derecho Procesal Fiscal, y Administrativo*, México 2002.

Jimenez González, Antonio, *Lecciones de Derecho Tributario*, México, Thomson 2004.

Olvera López, Juan José, *Argumentación Jurisdiccional*, Instituto de la Judicatura Federal

Ponce Gómez Francisco, Ponce Castillo Rodolfo, *Derecho Fiscal*, México, Banca y Comercio 2000.

Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, México, Oxford 2000, p. 249

Sánchez Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 2009.

Tron Petit, Jean Claude, Ortiz Reyes, Gabriel, *La nulidad de los Actos administrativos*, México 2009,

Páginas de internet:

http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html

http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/ITG_2023_2T.pdf, p. 29-30

Informe tributario y de gestión, segundo trimestre 2022

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2021c/Documentos/Auditorias/2021_0359_a.pdf

En *Retos del Estado contemporáneo en México 2024*, cuatro académicos de la Universidad de Guadalajara y miembros del Cuerpo Académico “El Derecho y la Ciencia Jurídica en México y América Latina” ofrecen un panorama multidisciplinario de los desafíos que enfrenta el Estado mexicano. A través de un sólido sustento teórico y ejemplos prácticos, cada capítulo examina un ámbito particular:

- Retos del estado contemporáneo, la división de poderes y los privilegios de la Suprema Corte de Justicia.
- La transformación del espacio urbano y el impacto de la gentrificación en la habitabilidad de ciudades como Guadalajara.
- Los retos en materia de fiscalización y cumplimiento de obligaciones laborales.
- Medios de Impugnación en materia fiscal.

Los autores—el Dr. José Padilla Arellano, la Dra. Magdalena Martínez Quirarte, el Dr. Octavio García Maldonado y la Dra. María de Jesús Ledezma Saavedra—comparten sus hallazgos de manera clara y reflexiva, impulsando el debate académico y aportando soluciones para consolidar el estado de derecho en México. Esta obra resulta indispensable para juristas, estudiantes, profesionales del sector público y privado, así como para todos aquellos que deseen entender y anticipar los retos más urgentes del país.

Editorial

Abogados Garcia Maldonado, S.C.