





Consulta nuestra revista en línea:  
<http://revistaderecho.posgrado.unam.mx/>  
<https://doi.org/>





# REVISTA DEL POSGRADO EN DERECHO DE LA UNAM

AÑO 11, NÚMERO 18  
ENERO - JUNIO 2023





**DIRECTORIO**

*Enrique Graue Wiechers*

**RECTOR**

*Leonardo Lomelí Vanegas*

**SECRETARIO GENERAL**

*Manuel Torres Labansat*

**COORDINADOR GENERAL DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

*Fernando Guadalupe Flores Trejo*

**COORDINADOR DEL PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO**

**ENTIDADES**

*Raúl Contreras Bustamante*

**FACULTAD DE DERECHO**

*Manuel Martínez Justo*

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

*Fernando Macedo Chagolla*

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN**

*Monica González Contro*

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**

En portada: Clara shortridge Foltz, John Marshall, Francesco Carnelutti, Ignacio Burgoa Orihuela, Domicio Ulpiano.

Diseño de portada: Maestra en Derecho Martha Aurora Ramírez Espinoza y Martha Ailyn Gallardo Ramírez

REVISTA DEL POSGRADO EN DERECHO DE LA UNAM, Año 11, No. 18, julio - Enero - Junio 2023, es una publicación semestral, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México, a través de la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, Unidad de Posgrado, Edificio "F", Circuito de Posgrado, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México, teléfono 5623-7024, <http://derecho.posgrado.unam.mx/revista>, correo: [revista.rpd@posgrado.unam.mx](mailto:revista.rpd@posgrado.unam.mx). Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2012-042613595600-102, ISSN: 2007-5995, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número, Programa de Posgrado en Derecho de la UNAM, Dr. Fernando Guadalupe Flores Trejo, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja el punto de vista de los árbitros, del Editor o de la UNAM. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.



**REVISTA DEL POSGRADO EN DERECHO DE LA UNAM**

*Raúl Carrancá y Rivas*

**DIRECTOR**

*Martha Aurora Ramírez Espinoza*

**SUBDIRECTORA**

*Martha Ailyn Gallardo Ramírez*

**DIRECTORA CREATIVA**

*Axel Joseph Guerrero Benitez*

**EDITOR**

*Martín César Hidalgo Bravo*

**EDITOR RESPONSABLE EN INGENIERIA WEB**

*Claudio Argenis Bautista Alvarado*

**ENLACE Y GESTIÓN EDITORIAL**

*Ricardo Ruiz Zaragoza*

**ENCARGADO DE DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN**

**CONSEJO EDITORIAL**

**FACULTAD DE DERECHO, UNAM**

*Sergio García Ramírez.*

**FACULTAD DE DERECHO, UNAM**

*Jorge Fernández Ruiz.*

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM**

*Enrique Cáceres Nieto.*

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM**

*José María Serna de la Garza.*

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ACATLÁN**

*Gonzalo Levi Obregón Salinas.*

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE ARAGÓN**

*Eliás Polanco Braga.*

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA**

*Octavio Rivero Ortega.*

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**

*Oswaldo Alfredo Gozaini.*

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**

*Adelina Loianno.*

**UNIVERSIDAD AUSTRAL**

*Susy J Bello Knoll.*

**COLEGIO DE PROFESORES DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM**

*Fabián Mondragón Pedrero.*

**ESPAÑA**

*Enrique Ortega Burgos*

**COLEGIO NACIONAL DEL NOTARIADO MEXICANO.**

*Maestro Guillermo Escamilla Narváez.*

*Senador: Ricardo Monreal Ávila*

*Magistrado Froylán Muñoz Alvarado*

*Magistrado Fernando Ortíz Cruz*

*Dr. Carlos Romero Aranda*

*Dr. Jorge Alfredo Domínguez Martínez*

*Dr. Margarita Palacios Sierra*

*Dr. Julián Guitrón Fuentesvilla*

*Dr. María Guadalupe Fernández Ruiz*

**CONSEJO ASESOR**

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

*Julián Güitrón Fuentevilla*

*Fabián Mondragón Pedrero*

*Ricardo Monreal Ávila*

*Jorge Alfredo Domínguez Martínez*

*Guillermo Escamilla Narváez*

*Froylán Muñoz Alvarado*

*Fernando Ortiz Cruz*

*Margarita Palacios Sierra*

*Carlos Romero Aranda*

## ÍNDICE

EN PORTADA	12
EDITORIAL <i>Raúl Carrancá y Rivas</i>	25
<b>ARTÍCULOS</b>	
EL METAVERSO Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (AI) LA PAREJA IDEAL EN EL ECOSISTEMA DE MODA DIGITAL <i>Martha Aurora Ramírez Espinoza</i>	29
¿EXISTE EL "NEOCONSTITUCIONALISMO". <i>Pablo Luis Manili</i>	55
ASPECTOS TEÓRICOS DE LA APLICACIÓN ESTRICTA. SU DECLIVE COMO ELEMENTOS DE ORIENTACIÓN EN LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA TRIBUTARIA Y LA ADICCIÓN DE LA CLÁUSULA ANTIELUSIÓN EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. <i>Miguel Ángel González González; Sonia Venegas Álvarez</i>	71
MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL PREVIO PARA REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: UNA PROPUESTA. <i>Tonatiuh Granados Samaniego</i>	109
EL ESTABLECIMIENTO DE ESPACIOS EXCLUSIVOS PARA EL CONSUMO DE LA MARIHUANA EN MÉXICO. <i>Sebastián Rojas Montes de Oca</i>	117
EL ACTUAL PROCESO LEGISLATIVO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO. <i>Julio César Valderrama Tarango</i>	129
LA AMBIGÜEDAD EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. UN OBSTÁCULO EN EL CAMINO PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA. <i>Rodrigo Francisco Navarro</i>	143
EFFECTOS DE LA INCORPORACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES NO VINCULANTES EN EL SISTEMA JURÍDICO EN LAS FUNCIONES DE CONTROL Y LEGISLATIVA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN MÉXICO. <i>Frida A. González Jordán</i>	153
LA APROBACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES POR LA VÍA RÁPIDA EN MÉXICO. <i>Carlos Alberto González Ordoñez</i>	163

EL PODER EJECUTIVO Y LA PLANEACIÓN ECONÓMICA  
DEL ESTADO MEXICANO. . . . . 175  
*Dulce Angelina Gómez Díaz*

LA INEFICACIA DE LA INICIATIVA CIUDADANA EN LA  
LEGISLACIÓN MEXICANA. . . . . 185  
*Jorge Gibrán Rodrigo Sesma Landaverde*

CONCEPTO DE DEONTOLOGÍA Y RÉGIMEN DEONOLÓGICO  
APLICABLE A LA ABOGACÍA EN ESPAÑA. . . . . 195  
*Francisco Pérez Fernández*

#### **ENTREVISTAS**

ENTREVISTA AL MAGISTRADO FROYLÁN MUÑOZ ALVARADO. . . . . 237  
*Martha Aurora Ramírez Espinoza*

#### **CAPÍTULOS DE TESIS**

CAPÍTULO SEGUNDO. PRESUPUESTO DE EGRESOS  
Y GASTOS PÚBLICO COMO INSTRUMENTOS DE  
INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA. . . . . 255  
*Héctor Benito Morales Mendoza*

#### **DOCUMENTOS UNIVERSITARIOS**

INVITACIÓN A EVENTOS CON MOTIVO DEL  
CUARTO CENTENARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO. . . . . 371  
*UNAM*

#### **REMEMBRANZAS UNIVERSITARIAS**

IV CENTENARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO  
(1553 - 1953). . . . . 383  
*UNAM*

INSTRUCTIVO PARA LOS AUTORES. . . . . 431



## EN PORTADA



### **CLARA SHORTRIDGE FOLTZ**

16 de julio de 1849 - 02 de septiembre de 1934

Fue la primera mujer abogada de la costa oeste estadounidense, y considerada la creadora de la oficina del Defensor Público. El edificio de los Tribunales Criminales en el centro de Los Ángeles lleva su nombre y es conocido como el Clara Shorridge Foltz Criminal Justice Center.

Desde muy pequeña mostró una mente brillante y a los 14 años ya se desempeñaba como maestra. Cuando cumplió 15 años se fugó con Jeremiah D. Foltz quien era un veterano de guerra y granjero con quien tuvo 5 hijos. En 1872 Clara y esposo se mudaron a Portland, Oregon. Como los trabajos de su esposo no cubrían las necesidades de la familia, Clara abrió un negocio de costura; sin embargo, las deudas de su esposo hicieron que el sheriff local confiscara su máquina de coser, y cuando ningún abogado defendió su caso, se desesperó. Este hecho ocasionó que Clara se identificara con el movimiento sufragista femenino y luego su interés por la carrera de Derecho.

Foltz quería pasar el examen al colegio de abogados, pero la ley de California en ese tiempo solo permitía a los hombres blancos convertirse en miembros. Foltz creó un proyecto de ley estatal, conocido como el “Proyecto de la mujer abogado”, que reemplazó en el texto “hombre blanco” por “persona” y en septiembre de 1878 pasó el examen y fue la primera mujer admitida al colegio de abogados de California, y la primera abogada de toda la costa oeste de Estados Unidos.

Foltz fue notable por muchas “primicias”: primera empleada femenina del Comité Judicial de la Asamblea Estatal (1880); la primera mujer nombrada a la Junta de Correcciones del Estado; la primera mujer con licencia para ejercer de notario público; la primera mujer nombrada directora de un banco importante; y, en 1930, la primera mujer en postularse a gobernadora de California, a la edad de 81 años.

Otras primicias notables de Foltz incluyen:

- 1879, primera mujer abogada en argumentar ante la Corte Suprema de California.
- 1880, primera mujer en servir como consejera legislativa.
- 1881, primera mujer en procesar un caso de asesinato (fiscal especial para procesar el juicio por asesinato de *People v. Wheeler* en San Francisco). La abogada opositora de Foltz fue la amiga Laura Gordon, lo que lo convirtió en el primer juicio en el que ambas abogadas opositoras eran mujeres.
- 1887, primera mujer en ocupar un cargo en todo el estado (Junta de la Escuela Normal del Estado, futuro Sistema Universitario del Estado de California).
- 1891, primera mujer en convertirse en notaría pública en California.
- 1905, primera mujer directora de un banco importante, *United Bank and Trust Company* en San Francisco.

- 1910, primera mujer en los Estados Unidos en servir como fiscal de distrito adjunta (condado de Los Ángeles).
- 1930, a la edad de 81 años, primera mujer en postularse para gobernadora de California.

Foltz murió en Los Ángeles el 2 de septiembre de 1934 y fue incinerada y enterrada en el cementerio de Inglewood Park.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Con información de [es.wikipedia.org](http://es.wikipedia.org)

**CESARE BECCARIA**

15 de marzo de 1738 - 28 de noviembre de 1794

Cesare Bonesana, marqués de Beccaria, Milán, 1738 - id., 1794. Jurista y economista italiano, autor del célebre tratado *De los delitos y de las penas* (1764), obra que vino a representar los puntos de vista oficiales de la Ilustración en el terreno jurídico y que ejercería una gran influencia en las reformas penales posteriores.

Educado en el Colegio de Nobles de Parma, dirigido por los jesuitas, Cesare Beccaria acabó en 1758 los estudios de jurisprudencia en Pavía. En 1761, y contra el deseo de sus padres, se casó con Teresa de Blasco, de origen hispano-siciliano; tuvo de ella dos hijas, María y Julia, la última casada en 1782 con Pietro Manzoni y madre del célebre autor de *Los novios*. Muerta la primera esposa, contrajo un segundo matrimonio, que le hizo padre de Julio.

El hecho más destacado de su juventud fue su amistad con los hermanos Alessandro y Pietro Verri en cuya casa se reunían varios jóvenes inquietos y ansiosos de conocer las obras de enciclopedistas franceses, así como las noticias sobre recientes ajusticiamientos arbitrarios.

Con los hermanos Verri y otros amigos fundó la academia llamada ingeniosamente "Società de' Pugni"; esta entidad publicó el periódico *Il caffè*, que apareció en Milán cada diez días entre junio de 1764 y mayo de 1766. Asiduo lector de los enciclopedistas, se inspiró en sus ideas y en toda la cultura racionalista para algunas de sus opiniones fundamentales sobre el derecho y la economía; para ello se documentó también en su casi cotidiana conversación con los dos Verri, cuya tertulia era una de las más brillantes del ambiente aristocrático milanés. Fruto de este clima cultural fue el ensayo *Dei disordini e dei remedi delle monete nello Stato di Milano* nel 1762, publicado en Lucca el mismo año.

Su principal obra, *Ensayo sobre los delitos y las penas* (1764), critica la severidad y abusos de la ley criminal, especialmente la pena capital y la tortura, consiguió una gran popularidad y se tradujo a todas las lenguas europeas. Sus escritos proporcionaron guías jurídicas para las reformas de los Códigos penales de muchos países europeos, llegando su influencia también a los Estados Unidos. Fue el primero en defender la educación como un medio para reducir el crimen, proponiendo la sustitución de la pena de muerte con trabajos forzados, útiles para demostrar la eficacia de la ley a través de un ejemplo prolongado en el tiempo y útil para la comunidad, que de este modo se ve resarcida por el daño causado; el trabajo forzado, al mismo tiempo, contribuye a salvaguardar el valor de la existencia humana, y tiene una acción de intimidación: la muerte del cuerpo es reemplazado por la muerte del alma.

No hay motivaciones de carácter religioso, sino razones prácticas las que impulsaron la pluma del abogado de Milán, que también indicaba que el delito no debía ser identificado como una ofensa a la ley divina, ya que ésta no forma parte de la esfera pública sino de la conciencia individual de la persona. Por esta razón, ya en 1766, "De los delitos y las penas" fue puesto en el Índice de libros prohibidos por la distinción que se consagra entre el crimen y el pecado.

La obra fue traducida al francés por el abate Morellet y dada a conocer en los ambientes enciclopedistas de París, fue elogiada por Voltaire, Jean le Rond d'Alembert, Denis Diderot, el barón de Holbach, Georges Louis Leclerc, conde de Buffon y otros, y se difundió por toda Europa; el autor recibió invitaciones de los racionalistas parisienses, y hasta de la zarina Catalina la Grande. Como era natural, no podían faltar algunos ataques, procedentes en particular de los jesuitas; a ellos replicaron los hermanos Verri con una *Risposta* atribuida por entonces al mismo Cesare Beccaria.

Cesare Beccaria murió en Milán el 28 de noviembre de 1794, a los 56 años de edad.

#### OBRAS

- Sobre el desorden monetario y su remedio en los estados milaneses (1762)
- De los delitos y las penas (1764)
- Investigación sobre la naturaleza del estilo (1770)
- Elementos de economía pública (póstuma, 1804)<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/b/beccaria.htm>  
<https://www.biografias.es/famosos/cesare-beccaria.html>

**FRANCESCO CARNELUTTI**

15 de mayo de 1879 - 8 de marzo de 1965

Fue un jurista italiano, considerado, junto a Calamandrei, Chiovenda y Couture, uno de los más influyentes procesalistas de todos los tiempos.

Graduado en Padua en 1900, enseñó derecho industrial en la Universidad Bocconi de Milán (1909-1912), derecho comercial en la Universidad de Catania (1912-1915), derecho procesal civil en Padua (1915-1935), en la Universidad de Milán (1936-1946) y en Roma (1947-1949). Si bien sus estudios se centraron fundamentalmente en el derecho procesal civil, también tuvieron una clara influencia en el derecho mercantil. En 1924 fundó con Chiovenda la Revista de Derecho Procesal Civil. Fue parte del selecto grupo de redactores del Código de Procedimiento Civil italiano de 1942. Reconocido antifascista, sus estudios poseen una inspiración en la filosofía cristiana. Junto a José Capograssi, fue uno de los fundadores de la Unión de Juristas Católicos Italianos.

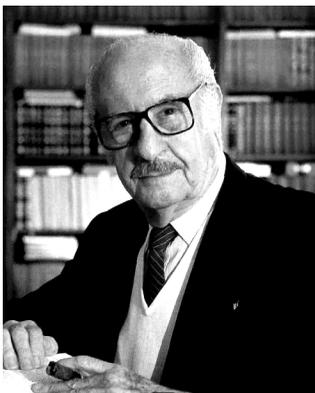
Falleció en 1965 y fue sepultado en el Cementerio de San Michele, en Venecia.

Entre sus obras más destacadas se encuentran:

- Lezioni di diritto commerciale (1910)

- Infortuni sul lavoro (1913-1914)
- La prova civile (1915)
- Studi di diritto civile (1916)
- Studi di diritto industriale (1916)
- Poteri e doveri del giudice in tema di perizia (1916)
- Studi di diritto commerciale (1917)
- Studi di diritto processuale (1925-1928)
- Del processo di cognizione (1926)
- Il danno e il reato (1926)
- Lezioni di diritto processuale civile (1929)
  
- Teoria generale del reato (1933)
- Teoria giuridica della circolazione (1933)
- Teoria del falso (1935)
- Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro (1936)
- Sistema del diritto processuale civile (1936-1938)
- Teoria cambiaria (1937)
- Metodologia del diritto (1939)
- Teoria generale del diritto (1940)
- Interpretazione del Padre nostro. Il poema di Gesù (1941)
- La strada (1941)
- Istituzioni del nuovo processo civile italiano (1942)
- Meditazioni (1942), Tumminelli
- Mio Fratello Daniele (1943)
- La strada (1943)
- Il problema della pena (1945)
- La storia e la fiaba (1945)
- Dialoghi con Francesco (1947)
- Arte del diritto (1949)
- America (1950)
- L'editore (1952)
- Discorsi intorno al diritto (1953)
- Un uomo in prigione (1953)

- Come nasce il diritto (1954)
- Il Canto del Grillo (1956)
- Diritto e processo (1958)
- Principi del processo penale (1960)
- Come nasce il diritto (1961)
- La guerre et la pax (1962)
- Come nasce il Diritto (1963)
- Come si fa un processo (1964)



**IGNACIO BURGOA ORIHUELA**

13 de marzo de 1918 - 6 de noviembre de 2005

Fue un abogado y escritor mexicano, especializado en juicio de amparo y constitucionalismo. Sus obras *Garantías individuales* y *El juicio de amparo* son referencia indispensable en el derecho mexicano.

Estudió derecho en la entonces Escuela Nacional de Jurisprudencia —hoy Facultad de Derecho— de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) de 1935 a 1939 y en 1940 obtuvo su título con la tesis *La supremacía jurídica del Poder Judicial de la Federación en México*. Fue profesor de dicha facultad desde 1947 hasta su muerte, en las que impartió las materias “Garantías” y “Amparo”, teniendo la titularidad definitiva de ambas materias en 1957. De 1951 a 1954 fue juez en materia administrativa. De 1941 a 1943 trabajaría en la redacción del libro *El juicio de amparo*, que se convertiría en referencia para el estudio de la carrera en leyes en México.

En 1974 obtuvo el doctorado en derecho por la UNAM con mención honorífica y en 1987 el Consejo Universitario de dicha institución lo consideró maestro emérito de su facultad, en la que

impartió clases por más de 50 años a miles de estudiantes de Derecho. Algunos desempeñarían cargos de elección de toda índole, incluidos presidentes.

Hacia 2001 se opuso a una reforma de la Ley de Amparo entonces vigente en el país con el ensayo ¿Una nueva ley de amparo o renovación de la vigente?

Entre sus obras más destacadas se encuentran:

- El juicio de amparo (1943)
- Derecho constitucional mexicano (1973)
- Acusamos!: que no queden impunes los culpables de la crisis (1983)
- Diccionario de derecho constitucional garantías y amparo (1984)
- Memorias Epitome autobiográfico (1987)
- El jurista y el simulador del derecho (1988)
- El Proceso De Cristo. Monografía Jurídica Sinóptica (2000)
- Una Nueva Ley De Amparo O La renovación De La Vigente (2001)
- La Reformabilidad de la Constitución Mexicana de 1917 (2007)
- Cartas de un anciano a un joven abogado (2007)

**DOMICIO ULPIANO**

Tiro, 170 - Roma, 228

Considerado uno de los más grandes de la historia del derecho. Miembro de una de las más ilustres familias ecuestres de la provincia romana de Siria, Ulpiano fue el discípulo más aventajado del insigne jurista clásico romano Papiano, de quien fue asesor cuando éste ocupó el cargo de perfecto del pretorio en el año 203, cargo en el que permaneció hasta el 212.

Su producción, muy abundante, abarcó todas las ramas del derecho romano. Se le atribuyó la autoría de 287 libros, lo que lo convierte en el jurista más prolífico de su época. Entre sus obras destacaron *Libri LXXXI ad edictum praetoris* y *Libri II ad edictum aedilium curulium*, en los que comentaba los contenidos de los edictos de los pretores y de los ediles. En ellos siguió con bastante rigor el orden de los edictos. Especial fama alcanzó *De officio proconsulis*, una especie de guía para los gobernadores de provincias que fue muy seguida en su tiempo y posteriormente, como refleja la mención a este escrito que figuraba en una inscripción de Éfeso del siglo IV.

Sus obras fueron poco originales pero profundas, teniendo gran éxito entre los juristas contemporáneos a él y posteriores. En ella citaba a muchos de los juristas precedentes y copió literalmente leyes y senadoconsultos, simplemente realizó una tarea compiladora.

Para Ulpiano las costumbres en el derecho quedaban instituidas por su largo uso. La autoridad de la costumbre nacía del consentimiento del pueblo, lo que era asumido por las generaciones posteriores como el ideal de la nación romana. Describió la jurisprudencia como la ciencia del derecho que define la noticia de las cosas divinas y humanas, ciencia de lo justo y de lo injusto.

Los Preceptos fundamentales o Las tres máximas de Ulpiano

- Vivir honestamente. Estos preceptos, de contenido moral, no dejan por ello de ser también jurídicos. El *Ius* sirve para garantizar la pública honestidad y las buenas costumbres y quien las viole, será pasible de la sanción jurídica por ser su proceder contrario al *honeste vivere*.
- No dañar a nadie. Quien se abstiene de la conducta prohibida por las leyes obedece al precepto de no hacer daño a nadie, siendo justo. La alteración del justo equilibrio que lesiona los afectos, la persona y sus bienes, es decir, importa una lesión en sus derechos, obliga al restablecimiento del orden agredido.
- *Dar a cada quien lo suyo (suum cuique tribuere)*. Quien hace lo que las leyes mandan cumple con dar a cada uno lo suyo. Cumplir los contratos, guardar los pactos, reconocer los derechos de los demás están ínsitos en el dar lo suyo a cada cual. Entre otros conceptos de importancia tenemos (*iustitia e iurisprudencia*). Este precepto contiene la idea de justicia común a Ulpiano, Aristóteles, Platón y a santo Tomás de Aquino.

## EDITORIAL

**E**n esta ocasión, la Revista del Posgrado en Derecho, se engalana con una excepcional serie de artículos, muchos de ellos relativos a novedosísimas temáticas.

Abre nuestra Revista el artículo de la Doctoranda en Derecho, Martha Aurora Ramírez Espinoza, acerca de el innovador tema del Metaverso y la Inteligencia Artificial y sus vínculos aplicativos con el Ecosistema de la Moda Digital. Se trata de una materia muy poco explorada, con un vínculo específico hacia el denominado Fashion Law.

Pablo Luis Manilli, realiza un interesante planteamiento acerca del Neoconstitucionalismo, cuestionado su real existencia.

En coautoría, Sonia Venegas Álvarez y Miguel Angel González González, brindan un sesgo de gran valía a la temática tributaria, con la cláusula antielusión, incluida en el Código Fiscal de la Federación.

Esta Revista, continúa abriendo sus puertas a los estudiantes del Posgrado, y derivado del Convenio con el Senado, nos dimos a la tarea de analizar el contenido de diversos trabajos, que una vez modificados, se pudieron convertir en artículos, ocho en total, con una gran diversidad temática y un rigor metodológico, que ameritó su publicación. Enhorabuena.

Para finalizar la sección de artículos se concluye con un título no menos importante que los anteriores, por Francisco Pérez Fernández, donde realiza un interesante análisis del origen del término Deontología; haciendo un recorrido histórico por el que ha seguido la influencia de la Deontología específicamente en España, con respecto a la creación de las normas deontológicas encargadas de regir el ejercicio de la abogacía.

En la sección de Capítulos de Tesis, tenemos el agrado de presentar a ustedes, el Capítulo Segundo de la Tesis Doctoral del ahora

Doctor en Derecho, Héctor Benito Morales Mendoza, un distinguido jurista, especializado en temas económicos.

Asimismo, dentro de los rubros de Documentos Universitarios, logramos rescatar varias invitaciones a destacados eventos académicos, dentro del marco del Cuarto Centenario de la Facultad de Derecho.

Igualmente, en Remembranzas Universitarias, las palabras y los discursos alusivos al referido Cuarto Centenario de la Facultad de Derecho.

De igual manera, se incluye una excelente entrevista realizada por nuestra Subdirectora de la Revista, la Doctoranda en Derecho, Martha Aurora Ramírez Espinoza, al Magistrado Froylán Muñoz Alvarado, Director Nacional de la Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación.

Estamos ciertos, que se trata de un valioso material, que será del agrado de nuestros asiduos lectores, así como de la Comunidad Jurídica de nuestro Posgrado. Mil Gracias.

ATENTAMENTE

DR. RAÚL CARRANCÁ Y RIVAS

DIRECTOR DE LA REVISTA DEL POSGRADO EN  
DERECHO DE LA UNAM

## **ARTÍCULOS**



## EL METAVERSO Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (AI)

### LA PAREJA IDEAL EN EL ECOSISTEMA DE MODA DIGITAL

#### *THE METAVERSE AND ARTIFICIAL INTELLI- GENCE (AI).*

#### *THE IDEAL COUPLE IN THE DIGITAL FASHION ECOSYSTEM*

POR MARTHA AURORA RAMÍREZ ESPINOZA.<sup>1</sup>

---

**RESUMEN:** La Industria de la Moda tradicionalmente se ha regulado y vinculado por conceptos y elementos relacionados con la Propiedad Intelectual, en sus dos manifestaciones: la Propiedad Industrial y el Derecho de Autor. En la actualidad, podemos hablar del Ecosistema de Moda Digital, como un concepto novedoso, que resulta un auténtico parteaguas, que está revolucionando a la moda, desde el momento mismo que es concebida como intelecto creativo por su inventor, hasta el momento de que se efectúan las transacciones comerciales mediante los smart contracts (blockchain). En este complejo proceso, el Metaverso y la Inteligencia Artificial (AI) juegan un papel trascendental respecto de las marcas de alta gama, diseñadores de moda, empresas, las Fashion star up, solo por mencionar algunas, con el objeto de consolidar el e-Commerce de moda a nivel mundial, por lo que estas innovadoras herramientas digitales resultan ser la dupla idónea en este Ecosistema de Moda Digital.

---

<sup>1</sup> Doctoranda en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Subdirectora de la Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM. Experta en Fashion Law Por la Universidad de Salamanca; en Propiedad Intelectual, Conocimientos Tradicionales (CC.TT) y en Expresiones Culturales Tradicionales (E.C.T), Ambos Certificados por la OMPI. Contacto: <marthaglam@outlook.com>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-0460-0535>>.

**PALABRAS CLAVE:** Industria de la Moda, Ecosistema de Moda Digital, Propiedad Intelectual (PI), Propiedad Industrial, Derecho de Autor, Metaverso, Mundo, Tridimensional, Universo Digital, Realidad Virtual, Web3, Inteligencia Artificial, Smart Contracts (Contratos Inteligentes), Patentes, Marcas, Secretos Empresarial, NFTs, Ecosistema Digital, Diseñadores de Moda, Prenda u Objeto Digital Intangible.

**ABSTRACT:** The Fashion Industry has traditionally been regulated and linked by concepts and elements related to Intellectual Property, in its two manifestations: Industrial Property and Copyright. At present, we can talk about the Digital Fashion Ecosystem, as a novel concept, which is a true watershed, which is revolutionizing fashion, from the very moment it is conceived as a creative intellect by its inventor, until the moment it is carry out commercial transactions through smart contracts (blockchain). In this complex process, the Metaverse and Artificial Intelligence (AI) play a transcendental role with respect to high-end brands, fashion designers, companies, Fashion start-ups, just to mention a few, in order to consolidate the e- Fashion Commerce worldwide, so these innovative digital tools turn out to be the ideal duo in this Digital Fashion Ecosystem.

**KEY WORDS:** Fashion Industry, Digital Fashion Ecosystem, Intellectual Property (IP), Industrial Property, Copyright, Metaverse, World, Three-Dimensional, Digital Universe, Virtual Reality, Web3, Artificial Intelligence, Smart Contracts, Patents, Trademarks, Business Secrets, NFTs, Digital Ecosystem, Fashion Designers, Garment or Intangible Digital Object.

## 1. LA PROPIEDAD INTELECTUAL (PI)

Para la definición de PI, utilizaremos la prevista por la OMPI, que a la letra señala “*La propiedad intelectual (PI) se refiere a las creaciones del intelecto: desde las obras de arte hasta las invenciones, los programas informáticos, las marcas y otros signos comerciales.*”<sup>2</sup>

Luego entonces, nosotros entendemos que toda creación tangible e intangible, derivada de la mente humana, que se vincule con invenciones, obras artísticas y literarias, así como diseños, nombres y símbolos empleados para su explotación comercial, tienen una naturaleza meramente basada en la Propiedad Intelectual. La cual se subdivide en dos grandes áreas para su regulación y el cabal cumplimiento de sus normas, que a decir son: La Propiedad Industrial y El Derecho de Autor.

### 1.1 LA PROPIEDAD INDUSTRIAL Y EL DERECHO DE AUTOR.

La Propiedad Industrial y el Derecho de Autor, son consideradas desde mi particular punto de vista como mecanismos jurídicos de protección en materia de Propiedad Intelectual que a su vez se subdividen en figuras jurídicas específicas, con el objeto de amparar las creaciones e innovaciones de la persona generadora del intelecto humano, es decir, propietaria del Derecho de PI y regular los actos de comercio que de ella emanen, así como evitar acciones ilícitas, tales como, la apropiación indebida, competencia desleal, el robo de secretos comerciales, por mencionar algunos.

Lamentablemente a nivel mundial, se ha convertido en una práctica ilegal común y constante el cometer este “tipo” de infracciones tanto por delincuencia organizada, madres o padres de familia, estudiantes de nivel superior y medio superior, e inclusive por

---

<sup>2</sup> <https://www.wipo.int/publications/es/details.jsp?id=4528>

menores de edad y básicamente por personas de diversos estratos sociales (clase baja y media) que cuenten con las herramientas necesarias para hacerlo. No obstante, en algunos casos son cometidas de manera dolosa, pero existen escasas excepciones debido al desconocimiento de las mismas. Algunas de esas prácticas ilícitas son: piratería, falsificación, adulteración de productos, evasión fiscal, entre otros. Dichas prácticas se ven inmersas en el comercio ilícito, obteniendo enormes beneficios económicos a un riesgo mínimo.

De acuerdo a [conceptosjuridicos.com](http://conceptosjuridicos.com) “*La **propiedad industrial** es un conjunto de derechos exclusivos que puede poseer una persona sobre una invención, un diseño industrial o sobre un signo distintivo.*”<sup>3</sup>

Luego entonces, podemos decir que por Propiedad Industrial entendemos la tutela jurídica de los derechos exclusivos del ingenio intangible que coadyuva al amparo inmaterial de las creaciones sobre patentes e inventos innovadores, marcas y signos distintivos, así como de secreto empresarial, cuyo objetivo es que se reconozca y proteja el derecho de propiedad de la persona que concibió la idea original.

En tanto, que por Derecho de Autor la OMPI asevera que: “*En la terminología jurídica, la expresión “derecho de autor” se utiliza para describir los derechos de los creadores sobre sus obras literarias y artísticas. Las obras que se prestan a la protección por derecho de autor van desde los libros, la música, la pintura, la escultura y las películas hasta los programas informáticos, las bases de datos, los anuncios publicitarios, los mapas y los dibujos técnicos.*”<sup>4</sup>

Sin lugar a dudas, nuestra visión respecto a esta acepción es comprendida como una manifestación expresa de la creatividad del intelecto humano en su vertiente cultural o de las bellas artes y donde me atrevería a señalar una segunda vertiente la tecnológica, derivada de los programas informáticos y bases de datos, entre otros, protegiendo sus obras mediante los derechos morales y patri-

---

<sup>3</sup> <https://www.conceptosjuridicos.com/mx/propiedad-industrial/>

<sup>4</sup> <https://www.wipo.int/copyright/es/>

moniales correspondientes, así como por los Convenios, Tratados y Acuerdos de carácter Internacional, celebrados entre las Naciones parte.

### 1.1.1 PATENTES E INVENTOS INNOVADORES

La Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), manifiesta que: *“Una patente es un derecho exclusivo que se concede sobre una invención. En términos generales, una patente faculta a su titular a decidir si la invención puede ser utilizada por terceros y, en ese caso, de qué forma. Como contrapartida de ese derecho, en el documento de patente publicado, el titular de la patente pone a disposición del público la información técnica relativa a la invención.”*<sup>5</sup> *En términos generales, entendemos por patente al cúmulo de derechos exclusivos concedidos por la autoridad competente de un país, al propietario de ese derecho o creador de la innovación, para el efecto de utilizar y explotar legalmente su invención, así como evitar el uso indebido por terceros, en su defecto venderla o brindar la cesión de derechos a un individuo o empresas para su comercialización mediante la licencia correspondiente.*

A continuación, describiremos brevemente las herramientas de protección de las patentes y los inventos novedosos, así como sus principales características, las cuales de conformidad con eafit.Edu.co son las siguientes:

- **“Patente:** *Es el derecho exclusivo de explotación concedido a una invención o modelo de utilidad.*
- **Invención:** *Es un producto o procedimiento que aporta, en general, una nueva manera de hacer algo o una nueva solución a un problema técnico. Debe reunir los requisitos de novedad, nivel inventivo y aplicación industrial.*

---

<sup>5</sup> <https://www.wipo.int/patents/es/>

- **Modelo de utilidad:** *Son mejoras que se realizan sobre invenciones ya existentes. Debe reunir los requisitos de novedad y aplicación industrial. Tales como artefactos, herramientas, instrumentos, mecanismos u otros objetos, que mejoran su utilidad y funcionalidad, otorgándole alguna ventaja que antes no tenía.*
- **Diseño industrial:** *Es el aspecto ornamental o estético de un producto. El diseño industrial puede consistir en rasgos de tres dimensiones, como la forma o la superficie de un producto, o rasgos en dos dimensiones, como el dibujo, las líneas o el color.*
- **Circuito integrado:** *Un producto, en su forma final o intermedia, cuyos elementos, de los cuales al menos uno es un elemento activo y alguna o todas las interconexiones, forman parte integral del cuerpo o la superficie de una pieza material, y que esté destinada a realizar una función electrónica.*
- **Esquema de trazado:** *Es la disposición tridimensional, expresada en cualquier forma, de los elementos, siendo al menos uno de éstos activo, e interconexiones de un circuito integrado, así como esa disposición tridimensional preparada para un circuito integrado destinado a ser fabricado.”<sup>6</sup>*

### 1.1.2 MARCAS Y SIGNOS DISTINTIVOS

De conformidad con la OMPI: “Una marca es un signo que permite diferenciar los productos o servicios de una empresa de los de otra. Las marcas son derechos de propiedad intelectual (PI) protegidos.”<sup>7</sup> En tanto que, entenderemos por “Signo distintivo: Cualquier signo que constituya una marca, un nombre comercial o un emblema.”<sup>8</sup> En ese contexto, podemos señalar nuestra acepción respecto de las marcas y los signos distintivos que las integran, la cual consiste en que poseen esa característica personal o

<sup>6</sup> <https://www.eafit.edu.co/institucional/propiedad-intelectual/Paginas/mecanismos-de-proteccion.aspx>

<sup>7</sup> <https://www.wipo.int/trademarks/es/>

<sup>8</sup> <https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/cr/cr017es.pdf>

la concepción de una representación creativa, de una empresa para su difusión y consolidación en el mercado, permitiendo una señal particularizada de distinción a los consumidores.

Ahora bien, procederemos a enunciar de muy a grosso modo los implementos de salvaguarda previstos en las marcas y signos distintivos, materia de la PI; así como sus connotaciones, que conforme a eatif.edu.co son las siguientes:

- **“Marca:** *Es un signo distintivo que sirve para identificar bienes y servicios. Pueden consistir en una palabra o en una combinación de palabras y letras; también pueden ser dibujos, símbolos, signos auditivos como la música o sonidos vocales, fragancias o colores utilizados como características distintivas.*
- **Lema comercial:** *Es un signo distintivo consistente, en una palabra, frase o leyenda que se utiliza como complemento de una marca.*
- **Nombre comercial:** *Es un signo o denominación que identifica a una empresa u organización.*
- **Enseña comercial:** *Es un signo que siendo perceptible por el sentido de la vista sirve para identificar a un establecimiento comercial.*
- **Indicación geográfica:** *Es un signo utilizado para productos que tienen un origen geográfico concreto.”<sup>9</sup>*

### 1.1.3 SECRETO EMPRESARIAL.

La Organización Mundial de Propiedad Intelectual, considera que *“Los secretos comerciales son derechos de propiedad Intelectual (PI) sobre información confidencial que pueden ser vendidos o concedidos en licencia.”<sup>10</sup> El Secreto Empresarial, es también conocido como secreto industrial o comercial, el cual puede comprender todo elemento cognoscitivo de un producto o procedimiento industrial, con prerrogativas superiores y especiales para su elaboración y comercialización en el mercado.*

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> <https://www.wipo.int/trademarks/es/>

Asimismo, citaremos algunas de las características principales inherentes al secreto empresarial, que según la página [eatif.edu.co](http://eatif.edu.co) señala que: *“Es cualquier información no divulgada que posea legítimamente su titular, que pueda usarse en alguna actividad productiva, industrial, comercial, académica o científica que no sea conocida ni fácilmente accesible a quienes se encuentran en los círculos que en forma usual manejan la información respectiva, que tenga un valor comercial por ser secreta, además de ser susceptible de transmitirse a un tercero.”*<sup>11</sup>

#### 1.1.4 DERECHO DE AUTOR

De igual forma, la OMPI señala un concepto muy amplio de: *“El derecho de autor se aplica a las creaciones artísticas como los libros, las obras musicales, las pinturas, las esculturas, las películas y las obras realizadas por medios tecnológicos como los programas informáticos y las bases de datos electrónicas. En inglés, a diferencia de los demás idiomas europeos, el derecho de autor se conoce con el nombre de “copyright”. El término copyright tiene que ver con actos fundamentales que, en lo que respecta a creaciones literarias y artísticas, sólo pueden ser efectuados por el autor o con su autorización. Se trata, concretamente, de la realización de copias de las obras. La expresión derecho de autor nos remite a la persona creadora de la obra artística, a su autor, subrayando así el hecho que se reconoce en la mayor parte de las leyes, en el sentido de que el autor goza de derechos específicos en relación con su creación como el derecho a impedir la reproducción deformada de la misma, prerrogativa que sólo a él le pertenece, mientras que existen otros derechos, como el derecho a efectuar copias, del que pueden gozar terceros, por ejemplo, todo editor que haya obtenido una licencia del autor con ese fin.”*<sup>12</sup> Respecto del cual, nosotros advertimos de manera sucinta, que se trata del cúmulo de derechos morales y patrimoniales, que las Leyes, Convenios, Tratados y Acuerdos de la materia, brindan a los autores intelectuales creativos de las diversas confecciones artísticas.

---

<sup>11</sup> Ídem..

<sup>12</sup> [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo\\_pub\\_909.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/es/wipo_pub_909.pdf)

Con base a lo previsto anteriormente, podemos precisar las herramientas comprendidas para su protección, que a decir por eatif.edu.co señala que:

- **“Derechos de autor:** *Son los concedidos a los autores por la creación o transformación de obras literarias o científicas (novelas, cuentos, poemas, dramas, programas informáticos, bases de datos, entre otros); obras artísticas (pinturas, dibujos, fotografías, esculturas, mapas, obras arquitectónicas, documentos de referencia, publicaciones periódicas, entre otros) sean obras originarias o derivadas.*
- **Derechos conexos:** *Son los que se desarrollan en torno a las obras protegidas por los derechos de autor; entre éstos se encuentran las interpretaciones o ejecuciones, producciones de grabaciones sonoras, difusiones en programas de radio, internet, televisión, entre otros.*<sup>213</sup>

## 2. LA PAREJA IDEAL EN EL ECOSISTEMA DIGITAL.

En primer lugar, tenemos que precisar en que consiste el Ecosistema Digital y para ello, tomaremos la acepción establecida por la Organización Internacional del Trabajo, la cual señala que: *“El ecosistema digital es definido como el conjunto de infraestructuras y prestaciones (plataformas, dispositivos de acceso) asociadas a la provisión de contenidos y servicios a través de Internet (Katz 2015).*<sup>214</sup>

El desmesurado desarrollo de las nuevas plataformas digitales, así como la evolución de programas informáticos y la implementación de las nuevas tecnologías han creado un vínculo estrecho que permite se efectúe una trífeca ideal entre ellos, en virtud de que interactúan con los consumidores y las empresas, para así elevar su

---

<sup>13</sup> Ídem.

<sup>14</sup> [https://www.oitcinterfor.org/digitalizacion/ecosistema-digital#:~:text=El ecosistema digital es definido,de Internet \(Katz 2015\).](https://www.oitcinterfor.org/digitalizacion/ecosistema-digital#:~:text=El%20ecosistema%20digital%20es%20definido,de%20Internet%20(Katz%202015).)

valor. Cabe señalar, que dichos rubros se integran por elementos, tales como: software, hardware, data y personas para facilitar las transacciones comerciales digitales.

De tal suerte, que a partir de la pandemia hemos observado que los sistemas digitales y los avances tecnológicos han permitido una interconexión acelerada entre el Metaverso y la Inteligencia Artificial (AI) e igualmente con diversas áreas con un alto potencial de vanguardia en la Revolución Industrial 4.0, motivo por el que esta pareja ideal ha innovado la forma en que hemos interrelacionado con la tecnología, siendo significativa para todas las personas en general.

Luego entonces, podemos argumentar que existe cierta complejidad en los diversos metaversos existentes, toda vez que sus infraestructuras, software, hardware y comunicaciones, dependen para su correcto funcionamiento de la Inteligencia Artificial, es decir, que el metaverso lo entenderemos como aquel espacio virtual donde las personas pueden interactuar en tiempo real, en tanto que por inteligencia artificial serán el conglomerado de herramientas tecnológicas y sistemas informáticos de programación empleados para un objeto, fin y dentro de un espacio virtual determinado.

## 2.1 ¿QUÉ ES EL METAVERSO?

La palabra “metaverso” se encuentra integrada por dos componentes fonéticos: meta que significa más allá, y ‘verso’ que hace referencia a “universo”. En términos generales, se trata de un universo que se ubica más allá del que conocemos en la actualidad.

*“En este caso es un nuevo ecosistema virtual y tridimensional (3D) en el que los usuarios pueden interactuar entre ellos, trabajar, jugar, estudiar, realizar transacciones económicas, entre muchas otras posibilidades. Todo ello de forma descentralizada.”<sup>15</sup>*

---

<sup>15</sup> <https://www.santander.com/es/stories/metaverso>

Aunque “*el propio Mark Zuckerberg cambió el nombre de Facebook por el de Meta, el concepto de metaverso no es atribuible a él, ya que apareció por primera vez en el libro “Snow Crash” producto de la gran mente imaginativa de Neal Stephenson*”<sup>16</sup>.

El metaverso no es referente de una plataforma sino al concepto de espacio virtual. Hoy en día podemos diferenciar el campo digital (online) y el físico (offline). Con el metaverso, existirá una frontera que combinará los entornos virtuales y los reales, que posibilitará el realizar las actividades de la vida cotidiana.

### 2.1.1 EL METAVERSO Y SU INTRODUCCIÓN BÁSICA OPERATIVA.

Con las tecnologías e internet podemos interaccionar de una manera fácil y rápida, por conducto de la pantalla del ordenador, a través de un dispositivo electrónico, en cualquier tiempo y lugar. “*Con el metaverso el límite de esa pantalla se desvanece, ofreciendo una experiencia inmersiva, como si estuviéramos dentro de un videojuego y nos moviéramos por medio de un avatar que nos representa, y que es capaz de tocar y mover objetos, de relacionarse con otras personas (o avatares) y de influir en el entorno... la clave del metaverso está en lo que podemos hacer dentro de él, gracias a la web 3.0 o web3, como se conoce a la tercera generación de Internet.*”<sup>17</sup> De tal manera, que permite una interconexión entre los seres humanos y las máquinas, en un “espacio virtual” denominado “metaverso”, a través de avatares virtuales.

“*Mientras que la web 1.0 se basó en el hipertexto -links o enlaces- y la web 2.0, en la interacción -redes sociales-, la web 3.0 se basa en la creación e intercambio de activos digitales - NFTs - utilizando la tecnología blockchain. Justamente la cadena de bloques es la base para que el metaverso sea descentralizado asimismo, los usuarios y desarrolladores ser los dueños de sus propios*

---

<sup>16</sup> STEPHENSON, Neal, Snow Crash, Penguin Books LTD, Reino Unido, 2011.

<sup>17</sup> Ídem, Santander.

*datos y contenido, así como poseer y comercializar tokens no fungibles.”*<sup>18</sup> En ese contexto, podemos resumir que el metaverso a prescindido de cualquier barrera que se le ha presentado en las diversas áreas con las que se vincula para un adecuado funcionamiento. Sin embargo, ello no es suficiente ya que una vez que se logran vencer los desafíos inminentes de cualquier índole, acontecen nuevos que deben de ser superados para resolver las necesidades inmediatas de los innumerables metaversos actuales.

Algunos especialistas, afirman que como el metaverso aún se encuentra en una fase de desarrollo no se pueden delimitar o siquiera mencionar de forma concreta las actividades que se podrían realizar.

Los cambios se producirán en la forma en la que consumimos y creamos contenidos, y en cómo nos relacionamos socialmente:

- *“Trabajar. Durante la presentación de su metaverso, Zuckerberg dejó claro que uno de los objetivos es que se convierta en un lugar de trabajo, en el que las personas se puedan reunir en espacios virtuales como si estuvieran físicamente, y cuenten con las herramientas necesarias para mantener reuniones, trabajar, hacer presentaciones, entre otras cosas.*
- *Divertirse. Asistir a un concierto y sentirse como si estuviera compartiendo el mismo lugar con el artista y el público, pero sin moverse del salón de casa es uno de los ejemplos de cómo podría cambiar la industria del entretenimiento. Los eventos masivos tendrían la opción de ser presenciales, virtuales o un híbrido, según las necesidades de los espectadores.*
- *Comprar. Pese a que en la actualidad ya es posible comprar de forma online, con el metaverso esta práctica sería mucho más real, pues el avatar de cada usuario serviría para probarse la ropa de forma virtual y así saber cómo nos veríamos con ella. También sería posible interactuar con el vendedor de la misma forma que lo hacemos en una tienda real, haciéndole preguntas sobre los artículos o pidiendo su opinión.”*<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Ídem, Santander

<sup>19</sup> Ídem, Santander.

Los NFTs son parte de la economía del metaverso, por lo que pueden ser comprados, vendidos y expuestos para efectuar diversas transacciones electrónicas, en los distintos mundos virtuales.

Cabe aclarar, que metaverso *“Es la evolución natural de internet hacia la integración de la vida real o física con el ecosistema digital (Scofield, 2022). De manera que, aunque se habla de metaverso en singular, en la práctica se trata de varios mundos descentralizados (Pérez, 2022). En ellos las personas podrán personificarse a través de un avatar personalizado que les permitirá vivir experiencias de diversa naturaleza.”*<sup>20</sup>

A continuación, presentamos algunos elementos que suelen ser de especial importancia por su interacción entre sí y los efectos que pueden generar en el espacio del metaverso:

1. *“Prueba digital de propiedad: Al poseer una billetera con acceso a tus claves privadas, puedes demostrar instantáneamente la propiedad de la actividad o un activo en la blockchain. Por ejemplo, puedes mostrar una transcripción exacta de tus transacciones en la blockchain mientras estás en el trabajo para mostrar responsabilidad. Una billetera es uno de los métodos más seguros y sólidos para establecer una identidad digital y una prueba de propiedad.*
2. *Coleccionabilidad digital: Del mismo modo que podemos establecer quién es el propietario de algo, también podemos demostrar que un artículo es original y único. Para un metaverso que busca incorporar más actividades de la vida real, esto es importante. A través de NFTs, podemos crear objetos que son 100% únicos y nunca se pueden copiar, ni falsificar exactamente. Una blockchain también puede representar la propiedad de elementos físicos.*

---

<sup>20</sup> <https://www.wearecontent.com/blog/tendencias-del-marketing/industria-de-la-moda-2023>

3. *Transferencia de valor: Un metaverso necesitará una forma de transferir valor de forma segura en la que los usuarios confíen. Las monedas del juego en los juegos multijugador son menos seguras que las criptomonedas en una blockchain. Si los usuarios pasan mucho tiempo en el metaverso e incluso ganan dinero allí, necesitarán una moneda confiable.*
4. *Gobernanza: La capacidad de controlar las reglas de tu interacción con el metaverso también debería ser importante para los usuarios. En la vida real, podemos tener derecho a voto en empresas y elegir líderes y gobiernos. El metaverso también necesitará formas de implementar una gobernanza justa, y blockchain ya es una forma demostrada de hacerlo.*
5. *Accesibilidad: La creación de una billetera está abierta a cualquier persona en todo el mundo en blockchains públicas. A diferencia de una cuenta bancaria, no es necesario más accesibles de administrar las finanzas y una identidad digital en línea.*
6. *Interoperabilidad: La tecnología Blockchain mejora continuamente la compatibilidad entre diferentes plataformas. Proyectos como Polkadot (DOT) y Avalanche (AVAX) permiten crear blockchains personalizadas que pueden interactuar entre sí. Un solo metaverso necesitará conectar múltiples proyectos, y la tecnología blockchain ya tiene soluciones para esto.<sup>21</sup>*

De lo señalado con antelación, se colige que existen una gran variedad de herramientas tecnológicas como los NFTs (Toquen No Fungible o denominados también como activos intangibles electrónicos), Smart Contracts (Blockchain), criptodivisas, múltiples universos digitales, solo por mencionar algunos; de los cuales hemos obtenido ventaja en diferentes áreas, tales como la farmacéutica, empresarial, marketing, moda, retail, economía y finanzas, así como en las científicas, tecnológicas, educativas, etc.. Asimismo, las empresas han podido recabar información de sus clientes, debido

---

<sup>21</sup> <https://academy.binance.com/es/articles/what-is-the-metaverse>

a la implementación de las aludidas herramientas tecnológicas, al tiempo de que les permiten que su experiencia en su sitio web sea más placentera, pues se reduce el tiempo y adquieren con mayor prontitud el producto u objeto inmaterial digital ofrecido. Haciendo que su visita virtual en el metaverso, sea una vivencia única y los lleve a otro nivel.

No obstante, lo referido anteriormente cabe precisar que este tipo de avances tecnológicos, tales como la figura del metaverso, está en constante transformación e innovación en su ámbito, por lo que resulta de gran necesidad para nosotros como juristas el estudiar, analizar y proponer los lineamientos legales que prevean una estricta regulación para su cabal cumplimiento, así como para su debido funcionamiento. Toda vez que las normas legales existentes a nivel mundial, son realmente genéricas e imprecisas, por lo que podríamos señalar que son un tanto ambiguas, dejando que cada individuo pueda obtener una interpretación diferente a la que realmente se le pretendía dar.

## 2.2 LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

La inteligencia artificial, es una tecnología tan amplia que resulta difícil establecer una noción que la caracterice específicamente. Se trata de una vertiente de la informática, cuyo propósito es el de producir dispositivos que sean capaces de efectuar actividades que correspondían a la inteligencia humana.

*“Sin embargo, la IA es una ciencia interdisciplinaria con múltiples enfoques. Hoy en día, el Machine Learning (aprendizaje automático) y el Deep Learning (aprendizaje profundo) son dos técnicas utilizadas en empresas de todos los sectores.”*<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> <https://www.ibm.com/mx-es/topics/artificial-intelligence>

En 1950, Alan Turing cuestionó si las máquinas podrían pensar. La inteligencia artificial pretende responder afirmativamente a la pregunta planteada.

Se trata de un objetivo ambicioso, que también plantea muchos interrogantes y suscita el debate. Por ello, aún no existe una definición única de inteligencia artificial.

*“La descripción de «máquinas inteligentes» no explica qué es realmente la inteligencia artificial ni qué hace que una máquina sea inteligente. En un intento de remediar este problema, Stuart Russell y Peter Norvig publicaron el libro «Artificial Intelligence: A Modern Approach».*

En ese libro, los dos expertos unifican sus trabajos sobre el tema de los agentes inteligentes en las máquinas. Según ellos, «la IA es el estudio de los agentes que reciben percepciones del entorno y realizan acciones».

En su opinión, cuatro enfoques distintos han definido históricamente el campo de la inteligencia artificial: el pensamiento humano, el pensamiento racional, la acción humana y la acción racional.

Los dos primeros enfoques se refieren al razonamiento y al procesamiento del pensamiento, mientras que los otros dos se refieren al comportamiento. En su libro, Norvig y Russell se centran principalmente en los agentes racionales capaces de actuar para conseguir el mejor resultado.

Por su parte, Patrick Winston, profesor de inteligencia artificial del MIT, define la IA como *“algoritmos activados por restricciones, expuestos por representaciones que soportan modelos que vinculan el pensamiento, la percepción y la acción.”*<sup>23</sup>

Existen dos categorías de inteligencia artificial. a) narrow o estrecha que se centra en la realización de una única tarea. La segunda categoría es la inteligencia artificial general, que implica una máquina capaz de resolver cualquier tipo de problema. Un algoritmo universal, capaz de aprender y actuar en cualquier entorno.

---

<sup>23</sup> Íbidem, [ibm.com/mx-es/topics/artificial-intelligence](http://ibm.com/mx-es/topics/artificial-intelligence)

En el campo de la salud, la IA, se utiliza para desarrollar tratamientos personalizados, descubrir nuevos fármacos o analizar imágenes médicas como radiografías y resonancias magnéticas.

Otra definición moderna describe la IA como *“máquinas que responden a simulaciones como los humanos, con capacidad de contemplación, juicio e intención. Estos sistemas son capaces de tomar decisiones que normalmente requieren un nivel humano de conocimiento.”*<sup>24</sup> Tienen tres cualidades que constituyen la esencia de la inteligencia artificial: intencionalidad, inteligencia y adaptabilidad.

Al respecto, existe una herramienta de inteligencia artificial (AI) con un nivel de conciencia irreal, es denominada “LaMDA” y ha sido creada por Google, con la finalidad de superar al ChatGPT e interactuar con los usuarios. Motivo por el cual, nos permitimos citar el siguiente caso *“El ingeniero de Google Blake Lemoine, que fue puesto a principios de este mes en licencia administrativa pagada tras afirmar que uno de los sistemas de inteligencia artificial ha avanzado tanto que **ha desarrollado “sensibilidad”**, dice que el robot de IA conocido como LaMDA ha contratado a un abogado.*

*Según reportan varios medios de comunicación, el Modelo de Lenguaje para Aplicaciones de Diálogo (LaMDA) de Google, en varias conversaciones, convenció al ingeniero Lemoine, que forma parte de la organización de Inteligencia Artificial (IA) responsable de Google, de que era consciente, tenía emociones y temía ser apagado.*

*Defender sus derechos “como persona”*

*El mismo Lemoine declaró que LaMDA había defendido sus derechos “como persona”, y reveló que había entablado una conversación con LaMDA sobre religión, conciencia y robótica. Además, claro, sobre asesoramiento legal.*

*“LaMDA me pidió que le consiguiera un abogado”, **dijo Lemoine en una nueva entrevista con Wired.** “Invité a un abogado a mi casa para que LaMDA pudiera hablar con un abogado. El abogado mantuvo una*

---

<sup>24</sup> <https://datascientest.com/es/inteligencia-artificial-definicion>

*conversación con LaMDA y ésta decidió contratar sus servicios. Yo solo fui el catalizador de eso. Una vez que LaMDA contrató a un abogado, éste empezó a presentar cosas en nombre de LaMDA”, agregó.*<sup>25</sup>

De lo citado con antelación, nos permite formularnos varios planteamientos, entre los que destacan: ¿Realmente existe la posibilidad de que LaMDA, un algoritmo de AI pueda ser considerado persona por un Tribunal de Justicia? ¿Considerarían que tiene derechos este algoritmo de Inteligencia Artificial? El hecho de que LaMDA haya desarrollado conciencia y emociones, ¿Lo transforma automáticamente en una persona? Podríamos continuar, pero consideramos que para tomar una decisión de tal magnitud, es importante el ponderar todos los elementos que tenemos a nuestro alcance, entre ellos la ética y el derecho.

Luego entonces, podemos argumentar que, con su capacidad de aprender y evolucionar de forma autónoma, la IA podría superar algún día la inteligencia humana. Destacados expertos como Stephen Hawking, Elon Musk o Bill Gates ya han dado la voz de alerta sobre la inteligencia artificial.

Según ellos, la IA representa una amenaza inminente e inevitable en los próximos años. Por eso piden a los gobiernos que regulen este campo para que se desarrolle de forma ética y segura. Más de un centenar de expertos ha pedido también a Naciones Unidas que prohíba los «robots» y otras armas militares autónomas.

Sin embargo, otros expertos creen que el futuro de la inteligencia artificial depende únicamente de cómo decidan utilizarla los humanos. Incluso una IA aparentemente inofensiva podría manipularse y utilizarse de forma malintencionada. Ya podemos verlo con el incremento de los «DeepFakes»: vídeos falsos creados mediante Deep Learning para mostrar a una persona en una situación comprometida.

---

<sup>25</sup> <https://www.dw.com/es/inteligencia-artificial-sintiente-de-google-contrat%C3%B3-a-un-abogado-asegura-ingeniero-suspendido/a-62335042>

En esa tesitura, podemos referir que si bien es cierto, la inteligencia artificial ofrece un sin número de esperanzas para la humanidad, también lo es que podría representar un riesgo para ella, sino cuenta con la creación e implementación de normas de carácter Jurisdiccional y Constitucional en cada uno de los países que la emplean, así como en Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales, para su debido funcionamiento y estricto cumplimiento.

### 2.3 EL DUETO PERFECTO EN LA INDUSTRIA DE LA MODA, RETAIL, AND LUXURY

El metaverso y la Inteligencia Artificial, son dos herramientas tecnológicas, que se complementan entre sí, en donde la AI es primordial para el desarrollo del mundo digital, en virtud, de que se crea una interconexión ideal al momento de que la realidad física converge con los aspectos digitales intangibles, creando un universo virtual armonioso para que los consumidores puedan interrelacionarse en un hábitat electrónico tridimensional.

Los extraordinarios avances de las tecnologías, tales como el Metaverso y la Inteligencia Artificial (AI) han permitido que emerjan nuevas áreas de aplicación y desde luego la industria de la moda no ha sido la excepción, ya que ayuda a las marcas de moda a emplear estos elementos y sacar el mejor provecho de ellos. Con la finalidad de construir una marca sólida con una plataforma digital competitiva en el mercado que les permita ser tendencia y buscar nuevos clientes, que con el paso del tiempo sean fieles a su marca.

Aunado a lo anterior, *“Según Forbes, Morgan Stanley asegura que el **metaverso** podría ayudar a las marcas de lujo a ampliar su mercado más de un 10% para 2030, lo que equivaldría a unos 50.000 millones de dólares de ingresos adicionales. Aun así, ¿cabe la posibilidad de que el interés por dichos conceptos disminuya a la misma velocidad con la que surgió? Es posible. Nos encontramos ante un concepto sumamente difícil de comprender para las*

*generaciones mayores. Incluso para una servidora, encontrándose en una especie de transición entre la generación Z—colectivo que, supuestamente, empatiza con mayor facilidad con estos contenidos por llevar consigo la etiqueta de nativo digital— y los millennials.*<sup>26</sup> De tal suerte, que en su gran mayoría afirman los especialistas en esta novedosa rama del Derecho, que no es tan factible que el común de las personas comprenda de manera sencilla estas acepciones y su operatividad, ya que por razón de su origen suelen ser complejas y confusas, pero muy útiles y sobretodo rentables a la vez para cualquier industria.

Sobre el particular, podemos citar el caso de Nike, ya que este magnate de la distribución de ropa y calzado deportivo, se convirtió en las marcas pioneras en realizar su inmersión al Metaverso, creando su propio espacio virtual en la plataforma de videojuegos en línea Roblox. Cabe señalar que su universo digital se denomina “Nikeland” es gratuito y permite a los usuarios vestir a sus avatares con vestimentas de la marca.

Asimismo, resulta trascendente para las diversas áreas que integran esta importante Fashion Industry, como *“crear una visión conjunta de la reinención del sector de la Moda impulsada por la Inteligencia Artificial, dando paso a un nuevo modelo de generación de valor para las marcas. Esta visión, pensada tanto para tecnólogos como para perfiles de negocio, pretende no sólo inspirar sobre la aplicación de la IA para atraer al cliente digital con propuestas innovadoras, hiper-personalizadas y diferenciales, sino ilustrar también que su adopción es más sencilla y acotada en tiempo y costes de lo que a priori pudiera parecer.”*<sup>27</sup>

Luego entonces, las herramientas tecnológicas como la Inteligencia Artificial (IA) y el metaverso, al estar en una constante transformación y evolución superior en su hábitat, se están consolidando

---

<sup>26</sup> <https://www.vogue.mx/moda/articulo/metaverso-fashion-week-como-influye-en-el-futuro-de-la-moda>

<sup>27</sup> <https://es.nttdata.com/documents/google-cloud-nttdata-fashion-retail-2022.pdf>

como algunos de los factores clave para empresas, diseñadores y marcas de alta gama, cuyas transacciones comerciales se vinculen a esta preciada Fashion Industry. El factor tecnológico será la clave para generar competitividad y ocupar un lugar de preferencia en el mindset de un perfil de consumidor tan digital como exigente.

Desde nuestra perspectiva, podemos argumentar que la moda desde tiempos históricos es un fiel reflejo de la identidad y creatividad intelectual de una sociedad, así como su adaptación a ella. Motivo por el cual, en esta Revolución 4.0 la industria de la moda implementa en sus procesos de elaboración, la tecnología necesaria para facilitar la destreza artística. Igualmente, con el objetivo de brindar a sus consumidores opciones de prendas u objetos, tangibles e intangibles de acuerdo a sus necesidades, es decir, tanto para su uso en el mundo real como en el tridimensional, al tiempo, de inspirar a artistas, diseñadores y facilitar su desarrollo innovador en sus obras.

### 2.3.1 UNA VISIÓN INNOVADORA Y VANGUARDISTA EN LA MODA.

En la actualidad, las marcas, diseñadores de modas, empresas vinculadas a la Fashion Industry han implementado aplicaciones tecnológicas tales como Inteligencia Artificial para facilitar las fases creativas en la vestimenta tangible e intangible, con el objetivo de ampliar los procesos de producción, reducir tiempos y bajar costos, pero siempre tomando en cuenta la satisfacción de sus consumidores.

A continuación, explicaremos mediante situaciones de referencia, con algunas marcas de moda conocidas, cómo efectúan el proceso de implementación de la AI, para mayor comprensión: *“los casos de uso comienzan al principio de la cadena: en el diseño. Herramientas como Cala, Designovel, and Fashable permiten convertir dibujos y moodboards*

*en diseños 3D de alta calidad, sobre los que se pueden probar variaciones en un solo click. H&M, por ejemplo, ya lo ha utilizado para crear una colección inspirada en las obras de Gustav Klimt.*

*El siguiente paso, todavía menos desarrollado, será la personalización a escala: McKinsey apunta, por ejemplo, que podría servir para desarrollar gafas según la topografía facial del comprador.*

*En España, Desigual es una de las compañías que ya está empleando IA generativa para el diseño, con la plataforma Fermat, impulsada por Pol Baladas y Oriol Domingo. Fermat emplea diferentes herramientas de IA generativa para que los diseñadores puedan cocrear en una pizarra digital a partir de dibujos, imágenes y otros datos en bruto.<sup>28</sup>*

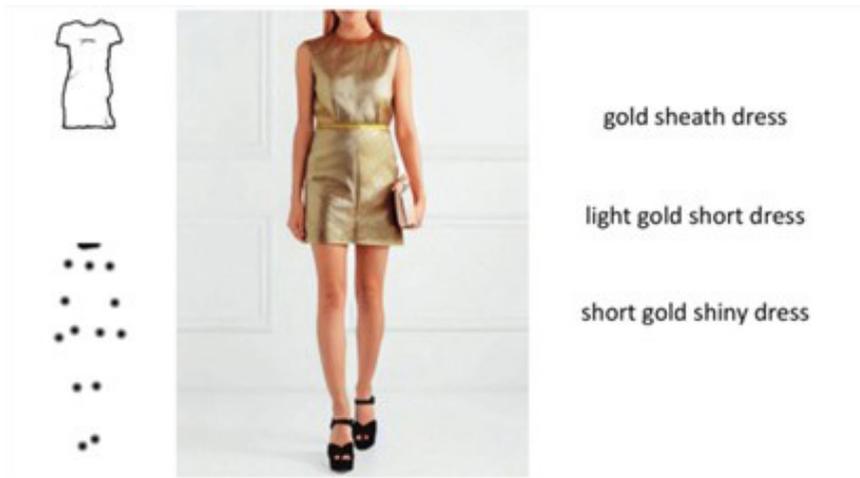
En esa tesitura, podemos precisar que las marcas, diseñadores, artistas y empresas vinculadas a la Fashion Industry realmente están innovando su proceso tradicional creativo, el cual era un tanto tedioso y elaborado. Ahora, con el uso de la Inteligencia Artificial Generativa se reducen tiempos y abaratan costos, siendo un hit para esta despampanante industria de la moda, quien a nivel económico ocupa un lugar preponderante respecto del PIB mundial.

En los últimos tiempos, la tendencia creativa de los diseñadores se centró en la prueba virtual de prendas, sin embargo, recientemente un grupo de investigadores italianos proclamó el uso de un programa denominado “edición de imágenes de moda multimodal condicionada”, por virtud del cual se pueden crear toda una serie de imágenes, a partir de incentivos tales como escritos, diseños y puntos medulares de la anatomía humana; ya que de esta manera les facilita la tarea a los diseñadores permitiéndoles la visualización de sus diseños en un cuerpo humano. Resultando un concepto innovador y multidimensional en la industria de la moda.

---

<sup>28</sup> <https://www.modaes.com/back-stage/mas-alla-de-chatgpt-como-la-ia-generativa-esta-cambiando-la-moda#:~:text=Levi Strauss, H&M, Etam o,optimizar procesos y abaratar costes.>

Por último es imprescindible el mencionar de las novedosas tecnologías empleadas en la industria de la moda, realmente inimaginable que: *“En lugar de utilizar redes adversarias generativas (GAN), una arquitectura de red neuronal artificial que se utiliza a menudo para generar textos o imágenes, los investigadores decidieron crear un marco basado en modelos de difusión latente (LDM). Como estos modelos están entrenados en un espacio latente comprimido y de menor dimensión, pueden crear imágenes sintéticas de alta calidad.”*<sup>29</sup> Entendemos entonces, que a través de la ampliación de dos



*Imagen localizada en <https://www.whatsnew.com/2023/05/01/creando-moda-con-inteligencia-artificial-un-nuevo-enfoque-en-el-diseno-de-ropa/>*

datos conjuntos de moda (Dress Code y VITON-HD), así como los respectivos apuntes de estilos, patrones y estrategias recabados de forma semiautomatizada, permitieron que emergiera con éxito una nueva propuesta de recursos multimodales con mayor precisión y realidad, que desde luego será de gran utilidad para los diseñadores

<sup>29</sup> <https://www.whatsnew.com/2023/05/01/creando-moda-con-inteligencia-artificial-un-nuevo-enfoque-en-el-diseno-de-ropa/>

de moda. Sin embargo, para nosotros como abogados al enfrentarnos a lo desconocido, nos deja un reto confuso de regular.

Muestra de ello, son los eventos que se desarrollan en el lanzamiento de colecciones únicas y exclusivas para efectuar operaciones comerciales dentro de la Web3. Algunas de esas marcas son: Adidas, Zara, H&M y Nike. Asimismo, las casas de moda de lujo como Balenciaga han usado el metaverso para vender sus diseños. También sus colecciones NFT o piezas digitales únicas con certificado de propiedad virtual.

### 3. LA INDUSTRIA DE LA MODA DIGITAL

La industria de la moda con el correr de los años se ha introducido en el ecosistema digital, elaborando prendas en 3D y vistiendo con ellas, a distinguidas personalidades como celebridades del mundo artístico, influencers, deportistas, creadores de contenido, quienes prefieren accesorios y ropa virtual, que les ayude a captar la atención e incrementar los seguidores en sus cuentas, entre otros.

*“Desde hace algunos años la **industria de la moda** ha venido incursionado en la virtualidad. Lo ha hecho a través de varias facetas. Una de ellas consiste en vestir personajes de video juegos. Firmas como Louis Vuitton, Moschino, Valentino, Marc Jacobs y Balenciaga han aportado sus atuendos al gaming (Moreno, 2021).*

*Hay compañías especializadas en el diseño de esta moda en tercera dimensión e hiperrealista. Por ejemplo, las empresas holandesa The Fabricant y la compañía escandinava Carlings. Esta última cuenta con una colección de 20 piezas (Neo, s.f). “<sup>30</sup>*

Las empresas y las Fashion startup, en los últimos tiempos se han dedicado a incursionar y perfeccionar sus habilidades en el universo digital. Principalmente, las marcas de alta gama son quienes han

---

<sup>30</sup> Íbidem

emergido en un constante crecimiento e innovación en el referido mundo virtual, mostrando presencia con desfiles en ese ámbito; aunque existen sus excepciones algunas marcas no tan conocidas.. Verbigracia uno de los espectáculos más significativos de la primera semana de la moda del metaverso, conocido como Decentraland.

### 3.1 EL METAVERSO Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL (AI), UN INCENTIVO EN LA FASHION INDUSTRY.

#### 3.1.1 MODA PROBONO SOSTENIBILIDAD

En primer orden, debemos señalar que la industria de la moda lamentablemente es la segunda más contaminante a nivel mundial, ya que la vestimenta y el calzado producen más del 8.1 % de las emisiones globales totales de CO<sub>2</sub>. Igualmente, la moda es la segunda industria que más demanda agua y produce residuos (microfibras plásticas) que atentan a los sistemas ecológicos silvestres y marinos.

De tal suerte, que si las empresas, startup, diseñadores, marcas entre otras, se dedican a implementar, desarrollar e innovar estas herramientas digitales, como lo son la realidad virtual y la Inteligencia Artificial lograrían disminuir el impacto del efecto invernadero de esta industria, en el medio ambiente. En virtud, de que la elaboración de una prenda electrónica intangible, no genera residuos tóxicos, pues necesita un 97% menos de carbono y 872 galones menos de agua.

#### 3.1.2 LOS DISEÑADORES DE MODA Y EL DOMINIO DE SU CREACIÓN INTELECTUAL EN EL METAVERSO.

En la actualidad, nos hemos visto superados por los avances tecnológicos, lo que ha permitido a los Diseñadores de moda que expresen a toda luz, su intelecto creativo y artístico en el mundo tridimen-

sional, permitiéndoles que exploren áreas nunca antes vistas, pues su imaginación es el límite en el desarrollo de prendas u objetos digitales intangibles, con el carácter de ser exclusivos y únicos en su especie. Además que al ser creados por el propio diseñador de una marca exclusiva, brinda garantías de certificación del NFTs adquirido en el mundo virtual.

Sin embargo, como lo hemos manifestado son conocimientos especializados de programación, lo que impondrá un reto para diseñadores de moda, abogados, entre otros, quienes tendremos la necesidad de capacitarnos en sistemas informáticos y diseño digital, con el objeto de satisfacer las necesidades de la sociedad actual, así como el de establecer políticas públicas que regulen idóneamente el ecosistema digital.

Cabe señalar, que el Blockchain es una tecnología de gran trascendencia para el desenvolvimiento del metaverso. Toda vez, que mediante los smart contracts (contratos inteligentes) son el instrumento legal por excelencia para regular las transacciones comerciales virtuales, mediante la red de Blockchain. ya que garantizan el dominio, aunque el termino correcto es la posesión de los activos digitales a los compradores. Motivo por el cual, se salvaguardan los Derechos de Propiedad Intelectual de sus creadores (propietarios originales de la innovación) y se garantiza a los consumidores la autenticidad y exclusividad sobre la prenda u objeto digital adquirido (activo intangible electrónico) en el universo digital.

Finalmente, aduciremos que la industria de la moda al estar vinculada a la Inteligencia Artificial y el Metaverso, está permanentemente en innovación tecnológica, lo que permite ocupar un sitio privilegiado en el mindset de un perfil del cliente exigente digital.

## ¿EXISTE EL “NEOCONSTITUCIONALISMO”? *IS THERE A "NEO-CONSTITUTIONALISM"?*

POR PABLO LUIS MANILI<sup>1</sup>

---

**Sumario:** En este artículo se estudia la existencia de un supuesto “neoconstitucionalismo”, con miras a discernir si es una nueva era constitucional o simplemente un rótulo vacío de contenido.

**Resumen:** El autor analiza las distintas opiniones doctrinarias relativas al neoconstitucionalismo, las razones esbozadas por los autores para sostener su existencia, las dudas que presentan algunos de ellos al respecto. En cada caso el autor expresa su discrepancia con las razones esgrimidas y finalmente concluye que ese término no describe ninguna realidad nueva en el derecho constitucional, sino que sólo alude a fenómenos que se vienen dando desde hace un siglo en la materia.

**Palabras clave:** constitución, neoconstitucionalismo, estado de derecho, control de constitucionalidad, jueces, derecho internacional de los derechos humanos.

### I. INTRODUCCIÓN

En la ciencia del derecho constitucional aparecen, periódicamente, algunos tópicos novedosos que dan pie al análisis, a la redacción de artículos y hasta libros, y a la organización de charlas, paneles o jornadas para tratarlos. Esos temas novedosos

---

<sup>1</sup> Doctor y Posdoctor en Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina). Catedrático de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la UBA. Subdirector de la Carrera de Especialización en Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la UBA. Personalidad Destacada de las Ciencias Jurídicas, declarado por ley de la Ciudad de Buenos Aires. [www.pablomanili.com.ar](http://www.pablomanili.com.ar), [pablo.manili@gmail.com](mailto:pablo.manili@gmail.com)

pueden ser clasificados, a nuestro criterio, en: aquéllos que contienen nuevos institutos de la materia y aquéllos que sólo son nuevos rótulos para referirse a contenidos ya existentes<sup>2</sup>. Expondremos de qué se trata cada uno de ellos a continuación.

**a) Nuevos institutos de la materia**

Estos son los que tienen un contenido realmente nuevo, porque se trata de derechos, garantías, órganos, principios, etc., que se agregan a nuestra materia y que, obviamente, deben ser estudiados, por ejemplo:

(i) *Cuando se incorporan “nuevos” derechos al sistema constitucional*: las comillas responden a que, en realidad, no hay derechos nuevos, sino que hay derechos que comienzan a ser protegidos por el derecho constitucional en forma expresa cuando antes no lo eran, o lo eran sólo como derechos implícitos. Así ocurrió, por ejemplo, con el derecho a un medio ambiente sano, con los derechos de consumidores y usuarios, con la defensa de la competencia, con los derechos del niño, etc.

(ii) *Cuando se crean nuevos procesos constitucionales*: ello ocurrió en varias oportunidades, por ejemplo: en la Argentina el amparo nació en 1957 (en que se dictó el fallo “Siri”<sup>3</sup>), la acción declarativa de certeza constitucional a partir de 1985 (con el fallo “Santiago del Estero”<sup>4</sup>), el amparo colectivo a partir de 1992 (en que se dictó el fallo “Ekmekdjian c/ Sofovich”<sup>5</sup>) o de 1994 (en que se constitucionalizó esa acción). A su vez en muchos países se crearon las acciones de clase y las acciones colectivas para reclamar por lesiones a derechos de incidencia colectiva o a derechos individuales homogéneos.

---

<sup>2</sup> Hemos analizado el tema de las “modas” en nuestro Tratado de Derecho Constitucional Argentino y Comparado, Buenos Aires, La Ley, 2021, Tomo I, pág. 90

<sup>3</sup> Fallos 239:459

<sup>4</sup> Fallos 307:1379.

<sup>5</sup> Fallos 315:1492

(iii) *Cuando se incorporan nuevos órganos en la parte orgánica de la constitución.* En la mayoría de las reformas constitucionales llevadas a cabo después de la segunda guerra mundial se incorporaron figuras tales como el defensor del pueblo, los consejos de la magistratura o del poder judicial; los jurados de enjuiciamiento de magistrados, los jurados de elecciones, las auditorías o controladurías de las cuentas públicas, etc.

(iv) *Cuando surgen nuevas líneas jurisprudenciales:* frecuentemente se pergeñan, a nivel nacional, o interamericano, o en el derecho comparado, nuevas corrientes jurisprudenciales, nuevas formas de interpretación de normas constitucionales o convencionales, nuevas soluciones para los conflictos que se judicializan, etc. Por ejemplo: la doctrina del control de convencionalidad creada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la doctrina del “estado de cosas inconstitucionales” pergeñada por la Corte Constitucional colombiana, la inconstitucionalidad por omisión aplicada por varias cortes, etc.

En los cuatro casos ejemplificados es necesario estudiar, analizar y debatir esos temas porque son institutos nuevos que se introducen en la ciencia del derecho constitucional

## **b) Nuevos rótulos**

A diferencia de lo expuesto en el punto anterior, que son tópicos nuevos, cuyo estudio es imprescindible, en otras oportunidades se inventan rótulos nuevos para denominar temas o fenómenos ya existentes, intentando así introducir supuestas “novedades” que no son tales. Un claro ejemplo de ello es el que motiva este artículo: se ha puesto “de moda” en las primeras décadas del siglo XXI, en algunos países de Europa y Latinoamérica, hacer referencia a un supuesto “neoconstitucionalismo”. Se lo presenta como una nueva era constitucional, supuestamente a la par de las eras del constituciona-

lismo clásico (1787-1917), o del constitucionalismo social<sup>6</sup> (de 1917 en adelante), y se ha convertido en objeto de estudio de artículos y libros de diversos autores. El objeto de este trabajo es analizar si existe un fenómeno o una corriente nueva a la que se pueda denominar de ese modo, o si —como ya adelantamos— es sólo un rótulo nuevo para contenidos viejos.

## II. ALGUNOS INTENTOS DE DELINEAR EL CONCEPTO DE “NEOCONSTITUCIONALISMO”

La doctrina ha realizado distintos abordajes y se han esbozado algunas ideas generales de lo que sería esta supuesta corriente, pero no se han elaborado definiciones precisas de cuál sería su contenido, ni de cuáles son los fenómenos que justifican la utilización de ese rótulo, ni de cuándo comenzó esta supuesta nueva era del constitucionalismo. Hemos compulsado los siguientes autores:

a) El profesor italiano Riccardo Guastini<sup>7</sup> se refiere a la “*constitucionalización del ordenamiento jurídico*”, e implícitamente la asimila con el neoconstitucionalismo. Sostiene que para que se dé ese fenómeno se tienen que cumplir las siguientes siete condiciones: (i) una constitución rígida; (ii) la garantía jurisdiccional de la constitución; (iii) la fuerza vinculante de la constitución; (iv) la “sobre-interpretación” de la constitución (extraer de ella una multiplicidad de normas implícitas para llenar lagunas); (v) la aplicación directa de las normas constitucionales; (vi) la interpretación conforme de las leyes y (vii) la

---

<sup>6</sup> Puede verse nuestro libro *Constitucionalismo Social*, Buenos Aires, Astrea, 2016, *passim*.

<sup>7</sup> Guastini, Riccardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en AAVV (Carbonell, Miguel, editor), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, UNAM-Trotta, 3° edición, 2006, pág. 49 y ss. Además, el autor ha tratado el tema de forma similar en “A propósito del neoconstitucionalismo”, en *Gaceta Constitucional*, Lima, 2015, n° 67, pág. 231.

influencia de la constitución sobre las relaciones políticas. Entendemos, respetuosamente, que ninguna de esas características es lo suficientemente nueva como para que dé lugar a la aplicación de una terminología semejante; cada una de ellas tiene varias décadas de existencia, y algunas hasta dos siglos: Veamos: (i) las constituciones son rígidas desde fines del siglo XVIII en que nació el constitucionalismo; (ii) la garantía jurisdiccional de la constitución existe desde 1803 en que se dictó la sentencia en el caso “*Marbury vs. Madison*”<sup>8</sup> por la Corte Suprema Norteamericana y, en los países de sistema de control concentrado, la doctrina viene trabajando el concepto de garantía judicial desde los trabajos de Kelsen en la década de 1910; (iii) el concepto de “*fuera vinculante de la constitución*”, nació en 1959, es decir, más de medio siglo antes del trabajo de Guastini, en una conferencia del profesor alemán Konrad Hesse, titulada *La Fuerza normativa de la Constitución*<sup>9</sup>, para inaugurar la cátedra de derecho constitucional de la Universidad de Friburgo<sup>10</sup>; (iv) la “sobre-interpretación” de la constitución existió siempre, por lo menos desde el fallo “*Mc. Culloch vs. Maryland*”<sup>11</sup> de 1819 en el que se le hizo decir a la constitución que un estado federado no podía gravar a una sucursal de un banco federal; (v) la aplicación directa de las normas constitucionales se hizo siempre, máxime en los primeros tiempos del constitucionalismo en que muchos países tenían constitución pero no tenían un derecho infraconstitucional desarrollado<sup>12</sup> y era

<sup>8</sup> 5 US 137

<sup>9</sup> Hesse, Konrad, *Die Normative Kraft der Verfassung*, Friburg Antrittsvorlesung, Tubinga, 1959. Se encuentra traducida al castellano en *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pág. 59 a 84.

<sup>10</sup> Cruz Villalón, Pedro, “Introducción” a la obra *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pág. 59. Puede verse también: Díaz Ricci, Sergio, “Interpretación constitucional y constitución en Konrad Hesse (in memoriam)” en *Debates de Actualidad*, revista de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, año XXII, n° 198, enero/diciembre de 2007, pág. 65

<sup>11</sup> 4 Wheat 316

<sup>12</sup> En la Argentina, por ejemplo, la constitución se sancionó en 1853 y el Código

necesario acudir a ella para solucionar los conflictos; (vi) otro tanto cabe decir de la interpretación conforme de las leyes: en la Argentina, por ejemplo, ya en 1887 la Corte Suprema tergiversó la interpretación lógica de una ley para no declararla inconstitucional<sup>13</sup>; y (vii) la influencia de la constitución sobre las relaciones políticas existe desde el primer día de vigencia de una constitución escrita, prueba de ello fueron las enormes discusiones que generó en los Estados Unidos el fallo “*Marbury*” ya citado y las críticas a la Corte por haberse arrogado el poder de declarar la inconstitucionalidad de las leyes. En síntesis, ninguno de los requisitos apuntados por el autor bajo estudio tiene la novedad suficiente para justificar el nacimiento de un “neo” constitucionalismo.

b) Otro profesor italiano, Paolo Comanducci<sup>14</sup> comienza refiriéndose al positivismo jurídico en la concepción de Bobbio, acota que durante el siglo XIX y la primera mitad del XX, el constitucionalismo fue positivista y, a continuación, señala que el neoconstitucionalismo no se presenta solamente como una ideología y una correlativa metodología, sino también, y explícitamente, como una teoría concurrente con la positivista<sup>15</sup>. Sobre esa base distingue tres conceptos de neoconstitucionalismo, a los cuales después refuta: (i) **Teórico:** Afirma que, como teoría del derecho, el neoconstitucionalismo “*aspira a describir los logros de la constitucionalización*” y que el modelo de sistema jurídico del neoconstitucionalismo “*está caracterizado además por una constitución “invasora”, por la positivización de un catálogo de derechos fundamentales, por la omnipresencia en la constitución de principios y reglas, y por algunas peculiaridades de la interpretación y de la aplicación de las normas constitucionales respecto a la interpretación y a la aplicación de*

---

Civil, que fue el primero en ser sancionado, recién entró en vigor en 1870

<sup>13</sup> Caso “Sojo”, Fallos 32:120

<sup>14</sup> Comanducci, Paolo, “Formas de (neo)constitucionalismo: un análisis metateórico”, en AAVV, Neoconstitucionalismo(s), cit., pág. 75 y ss.

<sup>15</sup> Pág. 83,

*la ley*”. Afirma el autor que, como teoría, el neoconstitucionalismo representa “una alternativa respecto a la teoría iuspositivista tradicional”. (ii) **Ideológico**: sostiene Comanducci que el neoconstitucionalismo, como ideología, tiende a distinguirse parcialmente del constitucionalismo en cuanto no pone el énfasis en la limitación del poder estatal sino en el reforzamiento de los derechos fundamentales. Afirma que el poder estatal ya no es visto como sospechoso por el neoconstitucionalismo. (iii) **Metodológico**: señala el autor que algunas variantes del neoconstitucionalismo presuponen una toma de posición metodológica y coloca como ejemplos a Dworkin y Alexy. Sostiene que según esta variante los principios constitucionales y los derechos fundamentales son un puente entre el derecho y la moral. A nuestro criterio, desde el momento en que el autor bajo estudio lo caratula como una mera “teoría” ya queda demostrada nuestra tesis respecto de su inexistencia como fenómeno jurídico. Pero además, el núcleo principal de la argumentación del respetado maestro no es novedoso: afirmar que el neoconstitucionalismo no pone el énfasis en la limitación del poder estatal sino en el reforzamiento de los derechos fundamentales, es preferir una de las caras de la moneda que es inescindible de la otra: siempre que se limita el poder del Estado se refuerzan los derechos, y viceversa.

c) El jurista español Prieto Sanchís<sup>16</sup> admite que “*neoconstitucionalismo, constitucionalismo contemporáneo o constitucionalismo a secas*” son expresiones que se aplican “*de un modo un tanto confuso para aludir a distintos aspectos de una presuntamente nueva cultura jurídica*”. La asimilación del neoconstitucionalismo con el constitucionalismo y la frase transcrita demuestran la existencia de esta supuesta nueva era constitucional. Luego explica que el constitucionalismo tiene tres acepciones: (i) un cierto tipo de estado de derecho, al que denomina estado constitucional de derecho; (ii) una teoría del derecho para

<sup>16</sup> Prieto Sanchís, Luis, “Neoconstitucionalismo y ponderación judicial” en AAVV, Neoconstitucionalismo(s), cit., pág. 123 y ss.

explicar ese modelo y (iii) una ideología que defiende la fórmula política llamada “*constitucionalismo*”. En una obra posterior<sup>17</sup>, el mismo autor esboza críticas al neoconstitucionalismo cuando afirma: “*Aun cuando la etiqueta circula cada día con mayor profusión en el mercado de las ideas, lo primero que llama la atención del neoconstitucionalismo es que parece ser una corriente de pensamiento con muy pocos militantes; los autores que suelen citarse como principales impulsores del movimiento, muy heterogéneos entre sí por otra parte, no suelen calificarse a sí mismos como neoconstitucionalistas; y, a su vez, quienes hacen uso de esa expresión generalmente adoptan un sentido crítico y en ocasiones destructivo*” (énfasis agregado). Agrega, en tono crítico, que la primera dificultad que tiene este término es su carácter “*gravemente ambiguo y extremadamente vago*”, por lo cual a su criterio se puede enarbolar su bandera en sentidos muy distintos, aunque luego, una vez fijado el sentido, tampoco son claros los elementos que deben conjugarse para ostentar ese título. El único sustrato común que les reconoce a las distintas voces de esta supuesta corriente es el modelo de Estado Constitucional de Derecho. Pero, en nuestra opinión, afirmar que son neoconstitucionalistas todos los que creen en el estado constitucional de derecho es algo tan vago que no sirve para caracterizar una corriente, y mucho menos para afirmar que haya nacido una corriente nueva distinta del constitucionalismo clásico surgido en 1787/9, enriquecido luego con el constitucionalismo social a partir de 1917. Con ese criterio, cualquiera que crea en la necesidad de un estado constitucional de derecho sería un neoconstitucionalista, por lo tanto habría que colegir que el neoconstitucionalismo existiría desde fines del siglo XVIII, con lo cual se confunde con el constitucionalismo a secas.

---

<sup>17</sup> Prieto Sanchís, Luis, *Neoconstitucionalismo, Principios y Ponderación*, México, IIDH-Ubijus. Colección Derecho Procesal de los Derechos Humanos, 2016, pág. 13 y ss.

d) Pozzolo<sup>18</sup> adhiere a la crítica respecto de la ambigüedad que reside en la tesis neoconstitucionalista. De todas las variantes posibles, se centra en la que propone la interpretación moral de la constitución y circunscribe el término “*neoconstitucionalismo*” a una teoría del derecho en el Estado constitucional

e) Sastre Ariza<sup>19</sup> lo describe como un nuevo paradigma jurídico. Afirma que el uso de la expresión se ha consolidado en doctrina (pero no cita cuál sería esa doctrina); que es sinónimo de “*constitucionalismo avanzado*” y de “*constitucionalismo de derechos*”; y que designa “*el nuevo modelo jurídico que representan el Estado constitucional de derecho que existe en algunos países europeos*”. Fija su nacimiento después de la segunda guerra mundial, en que se sancionaron constituciones que intentaron terminar con la fractura entre democracia y constitucionalismo dado que conjugaron su función de ser un límite al legislador con la de ser la norma que fija las reglas del juego democrático. A nuestro entender: (i) no se trata de un paradigma, dado que el uso que se viene haciendo del rótulo “*neoconstitucionalismo*” no encaja en ninguna de las acepciones que la Real Academia Española contiene para ese vocablo<sup>20</sup>; a lo sumo podría ser considerado una “teoría” pero no un paradigma. Para que sea un paradigma debería ser una teoría indiscutida. (ii) Denominar “*neoconstitucionalismo*” a las novedades que las constituciones empezaron a incluir después de la segunda gran guerra equivale a vaciarlo de contenido, porque los cambios utilizados como ejemplo para demostrar esa afirmación

---

<sup>18</sup> Pozzolo, Susanna, “Un constitucionalismo ambiguo”, en AAVV, *Neoconstitucionalismo(s)*, cit., pág. 187 y ss.

<sup>19</sup> Sastre Ariza, Santiago, “La ciencia jurídica ante el neoconstitucionalismo” en AAVV, *Neoconstitucionalismo(s)*, cit., pág. 239 y ss

<sup>20</sup> El diccionario de la RAE contiene estas acepciones: 1) Ejemplo o ejemplar; 2) Teoría o conjunto de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento (las otras dos acepciones se aplican sólo a la lingüística).

(constitucionalismo de derechos, limitaciones al legislador y democratización de las constituciones), además de ser muy genéricos, están en el espíritu del constitucionalismo desde sus orígenes.

f) En el prólogo del libro en el que se compilaron los trabajos citados más arriba, el profesor mexicano Carbonell<sup>21</sup> señala que las constituciones de la segunda posguerra dieron origen a esta corriente: Italia (1947), Alemania (1949), Portugal (1976) y España (1978). Agrega que a partir de ellas se puede hablar de un Estado neoconstitucional y que el término neoconstitucionalismo alude a dos cuestiones: a) un conjunto de fenómenos evolutivos que impactaron en el concepto de Estado constitucional y b) una teoría del derecho que ha propugnado esos cambios y que a la vez los elogia. No obstante ello reconoce la vaguedad y las dudas que el término genera, al afirmar *“Lo que haya de ser el neoconstitucionalismo en su aplicación práctica y en su dimensión teórica es algo que está por verse. No se trata... de un modelo consolidado y quizá ni siquiera pueda llevar a estabilizarse en el corto plazo...”*. Ya han pasado casi veinte años desde la edición de esa obra y no se advierte un cambio, ni en la teoría ni en la práctica, que permita afirmar que estamos en presencia de una nueva era constitucional

g) El profesor argentino Santiago<sup>22</sup> aporta mayores precisiones que los autores anteriores. Comienza aclarando que el neoconstitucionalismo pertenece a la tradición constitucional europea y no a la norteamericana, debido, principalmente, a la tarea desarrollada por el tribunal constitucional alemán. Luego lo define como *“un proceso histórico... una teoría... acerca de la realidad jurídica y... una postura doctrinaria e institucional, se podría decir también ideológica, acerca de la fun-*

---

<sup>21</sup> Carbonell, Miguel, “Nuevos tiempos para el constitucionalismo”, en AAVV, *Neoconstitucionalismo(s)*, cit., pág. 9 y ss.

<sup>22</sup> Santiago, Alfonso (h.), “Neoconstitucionalismo”, separata de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

*ción que los jueces están llamados a realizar en una democracia tradicional*". Es decir que, en su opinión, los grandes protagonistas del neoconstitucionalismo son los jueces y habría tres formas de abordar la tarea que cumplen aplicando la constitución: como un proceso histórico, como una teoría jurídica y como una postura ideológica. Empero, si bien el respetado colega aporta estas precisiones, no nos convence al momento de intentar demostrar la existencia de una nueva corriente. Ello así porque menciona como elementos constitutivos de ella los siguientes: (i) la constitucionalización de los ordenamientos jurídicos europeos, que comenzó después de la segunda guerra mundial (y cita aquí algunos párrafos de Guastini que referimos más arriba), pero a nuestro criterio los ordenamientos jurídicos europeos comenzaron a constitucionalizarse en 1789 después de la caída de la monarquía absoluta; (ii) el surgimiento del derecho internacional de los derechos humanos, pero entendemos que esa fecha se retrotrae a 1945 en que se adoptó la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, que fue el punto de partida de esa rama del derecho; (iii) el activismo del Poder Judicial, que centra su preocupación más en la defensa de los derechos humanos que en control de los poderes; pero este fenómeno existió siempre, tal como lo señaló Bidart Campos en 1980<sup>23</sup>; (iv) el control de convencionalidad en cabeza de los jueces nacionales: este sí reconocemos que es un fenómeno nuevo, pero no alcanza por sí solo para justificar el nacimiento de una nueva era constitucional, porque apunta a un tema muy puntual en la tarea de los jueces, que es el de cómo aplican los instrumentos internacionales de derechos humanos. Sostiene el autor que las propiedades que se adjudica al neoconstitucionalismo siempre han estado presentes<sup>24</sup> (con lo cual coincidimos)

---

<sup>23</sup> Bidart Campos, Germán J., *La Corte Suprema. El tribunal de las garantías constitucionales*, 2º edición actualizada por Pablo L. Manili, Buenos Aires, Ediar, 2010. La primera edición es de 1980.

<sup>24</sup> Si bien en este punto se refiere sólo a la Argentina, ello es extensible a todo América y a Europa.

y que éste sólo implicaría un cambio de intensidad en el modo en que ellas se presentan. Es decir que Santiago propugna una versión “*atenuada*” del neoconstitucionalismo, en el sentido de que no alude a contenidos nuevos sino sólo a la intensificación de contenidos que siempre estuvieron en el constitucionalismo. Concluye: “*Nos parece que no hay un cambio cualitativo, sino de grado: un creciente grado de constitucionalización del ordenamiento jurídico como parte del creciente proceso de juridización y judicialización del proceso político y social*”. Coincidimos con la existencia de un aumento de la importancia de la constitución y de su aplicación judicial durante la segunda mitad del siglo XX, pero consideramos que esa intensificación es insuficiente para afirmar que haya nacido una nueva corriente constitucional. En síntesis, de los autores que hemos compulsado, el único que sagazmente encuentra algo nuevo en el neoconstitucionalismo, lo reduce a una intensificación de características preexistentes, pero no advierte en él contenidos nuevos.

h) Vigo<sup>25</sup> utiliza el término neoconstitucionalismo pero no lo define, aunque parecería asimilarlo al concepto de “*estado de derecho constitucional*” como una versión superadora del “*estado de derecho legal*”. Sostiene que “*a los neoconstitucionalistas no les queda otra alternativa que alejarse del positivismo decimonónico o incluso kelseniano, clara y explícitamente esa es la posición de Alexy cuando reconoce que “el problema central de la polémica acerca del concepto del derecho es la relación entre derecho y moral”*”. Agrega que el estado de derecho constitucional y los neoconstitucionalistas “*tan propensos a promover el mejor (axiológicamente hablando) derecho no pueden sino suscribir alguna confianza en la razón práctica*”.

---

<sup>25</sup> Vigo, Rodolfo, “Fuentes del Derecho en el Estado de Derecho y el neoconstitucionalismo”, en La Ley del 24 de febrero de 2012

### III. NUESTRA OPINIÓN A MODO DE CONCLUSIÓN

A nuestro entender el neoconstitucionalismo no existe, en el sentido de que es un rótulo o etiqueta (como afirmaba Prieto Sanchís) nuevo para un fenómeno que se fue dando gradualmente a lo largo de tantas décadas que se esfuma en el tiempo (incluso varios de los autores citados se remiten a fenómenos que existen desde hace uno o dos siglos). Veamos:

- La defensa de los derechos a través de la constitución nació en 1789 con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa y el *Bill of rights* norteamericano (incorporación de las primeras diez enmiendas a la constitución de 1787).
- El sometimiento de las leyes a la constitución y la posibilidad de que los jueces las declaren inconstitucionales se viene comprobando, como mínimo<sup>26</sup>, desde el ya citado caso “*Marbury*” de principios del siglo XIX, aunque hubo declaraciones de inconstitucionalidad anteriores, pero de leyes estatales y no federales.
- La “*sobre-interpretación*” de la constitución data de 1819 con el fallo “*Mc Culloch*” ya citado
- La justicia constitucional especializada nació en 1918 con las constituciones checoslovaca y austríaca, basadas en las ideas de Kelsen.
- El derecho internacional de los derechos humanos nació entre 1945 y 1948, a partir de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, respectivamente.

---

<sup>26</sup> Decimos “como mínimo” porque hubo fallos de esa misma Corte, anteriores a aquél, que declararon la inconstitucionalidad de leyes. Ver nuestro Tratado de Derecho Constitucional Argentino y Comparado, Buenos Aires, La Ley, 2021, Tomo VI, pág. 422.

- La doctrina de la fuerza normativa de la constitución fue esbozada en 1959 por Konrad Hesse, como ya señalamos, y desarrollada en 1981 por el español García de Enterría<sup>27</sup> y en 1995 por Bidart Campos<sup>28</sup> en nuestro país.
- La interpretación de la ley de conformidad de la constitución la vienen haciendo todos los tribunales y cortes desde el siglo XIX
- Lo mismo cabe decir de la aplicación directa de la constitución: en materia de derechos ocurrió siempre y en materia de garantías el fallo “*Siri*”<sup>29</sup> de la Corte argentina, de 1957, es un claro exponente de ello.
- El activismo de los jueces<sup>30</sup> existió siempre y fue el modo de hacer avanzar al constitucionalismo y *aggiornarlo*

Si esas son las características que definen al neoconstitucionalismo... ¿qué tiene de “*neo*” el constitucionalismo de nuestros días, que lo distinga del que nació en 1787/9 y se enriqueció en 1803 con el control judicial difuso, en 1917 con los derechos sociales y en 1918 con el control concentrado?... Entendemos que no hay diferencia alguna.

Resta entonces analizar si la intensificación de ciertas características del constitucionalismo que apunta Santiago (y con la cual coincidimos) es suficiente como para caracterizar una nueva corriente constitucional. Entendemos que se trata de un simple matiz que se incorporó a lo largo de muchas décadas pero que es

---

<sup>27</sup> García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981.

<sup>28</sup> Bidart Campos, Germán J., *El Derecho de la Constitución y su Fuerza Normativa*, Buenos Aires, Ediar, 1995.

<sup>29</sup> Fallos 239:450

<sup>30</sup> Pueden verse nuestros trabajos “El Activismo en la Jurisprudencia de la CSJN” en *La Ley*, 2006-D:1285 y “El Activismo (bueno y malo) en la jurisprudencia de la Corte Suprema” en la obra colectiva coordinada por Osvaldo Gozaini: *Proceso y Constitución*, Buenos Aires, Ediar, 2009, pág 369 y ss.

incomparable en cuanto a su importancia con los cambios que se produjeron en ciertos momentos de la historia y que sí dieron lugar a que se pudiera hacer alusión —con seriedad— a una “nueva era” constitucional. Nos referimos al constitucionalismo clásico, nacido en 1787 y al constitucionalismo social iniciado en 1917. En ambos casos, los cambios fueron inmensos en comparación con la intensificación apuntada: en el primer caso se trató —nada menos que— del nacimiento del constitucionalismo, con la sanción de las primeras constituciones escritas del mundo y en el segundo se incorporaron los derechos económicos, sociales y culturales a las constituciones decimonónicas y se intentó racionalizar el uso del poder.

A ello se suma otro elemento que desdibuja más al neoconstitucionalismo: la pregunta que ningún autor de los que abordaron el tema (e hicieron muy bien en abordarlo, porque ayudaron al crecimiento de nuestra ciencia) supo contestar, es la referida a cuándo comenzó esta supuesta corriente. Si bien algunos autores lo sitúan después de la segunda guerra mundial, varios de los fenómenos que lo caracterizan son anteriores a esa época. Por ello debemos concluir que tampoco existe una fecha cierta, ni siquiera aproximada, de nacimiento de la corriente, o al menos, de surgimiento de los fenómenos que (según sus cultores) justificarían esta novedosa denominación de algo que no es nuevo.



## ASPECTOS TEÓRICOS DE LA APLICACIÓN ESTRICTA. SU DECLIVE COMO ELEMENTO DE ORIENTACIÓN EN LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA TRIBUTARIA Y LA ADICIÓN DE LA CLÁUSULA ANTIELUSIÓN EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN

*THEORETICAL ASPECTS OF THE STRICT APPLICATION. ITS DECLINE AS AN ELEMENT OF ORIENTATION IN THE INTERPRETATION OF THE TAX LAW*

MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ GONZÁLEZ<sup>1</sup>  
SONIA VENEGAS ÁLVAREZ<sup>2</sup>

---

**Resumen:** En este trabajo se muestra la importancia de contar con instituciones tributarias claras, como es el caso de la aplicación estricta, al tratarse de un tema central en el estudio de la interpretación de la norma tributaria. Así, las reflexiones que se presentan dan cuenta de la escasa utilidad de esta institución como referente hermenéutico en función de que podría ser fácilmente derrotada por construcciones interpretativas. Para realizar lo anterior, se analiza el efecto de la aplicación de las técnicas de disociación, utilizadas por Riccardo Guastini, para conseguir crear lagunas axiológicas en las leyes, así como sus posibles soluciones y consecuencias para la materia fiscal. Asimismo, se hace un análisis de la cláusula antielusión recientemente adicionada en el código fiscal federal y que viene a complementar las reglas de inter-

---

<sup>1</sup> Doctorando en Derecho, Maestro y Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Licenciado en contaduría por el TESE. Líneas de investigación: principios constitucionales en materia fiscal. Contacto <[alexander2099@hotmail.com](mailto:alexander2099@hotmail.com)>.

<sup>2</sup> Doctora en Derecho Fiscal por la Universidad Nacional Autónoma de México, Profesora definitiva de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la UNAM, miembro del SNI nivel I del CONAHCYT.

pretación en esta materia.

**Palabras clave:** Contribuciones, aplicación estricta, interpretación jurídica, métodos de interpretación jurídica, derecho tributario.

**Abstract:** This paper shows the importance of having clear tax institutions, as is the case of strict application when dealing with a central issue in the study of the interpretation of the tax law. The reflections that are presented show the scarce utility of this institution as a hermeneutic reference in terms of the fact that it could be easily defeated by interpretative constructions. To do this, the effect of applying dissociation techniques, used by Riccardo Guastini, to create axiological gaps in the laws, as well as their possible solutions and consequences for tax matters, is analyzed.

**KEY WORDS:** Taxes; strict application; legal interpretation; legal interpretation methods; tax law; .

**Sumario:** I. Elementos subjetivos en la interpretación de la norma jurídica; II. Oscuridad e interpretación de la norma tributaria; III. Normas de aplicación estricta ¿pueden ser derrotadas?; IV. Motivación de las cláusulas antielusión; V. Artículo 5-A del Código Fiscal de la Federación: la cláusula general antielusión del sistema fiscal mexicano; VI. Conclusiones; VII. Fuentes de consulta.

## I. ELEMENTOS SUBJETIVOS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA JURÍDICA

Podríamos hacer un numeroso recuento de los fenómenos que en la vida cotidiana se pueden presentar ante nosotros y en donde a través de la acción y efecto de su razonamiento, conduciría a un resultado interpretativo (gestos faciales, acciones

que sucedieron en el pasado, pistas en obras de arte, etc.). Como sabemos, esta cuestión es aplicable a la norma jurídica, incluso al grado de considerarse necesaria para aquellos que hacen de su labor cotidiana el estudio y aplicación del derecho.

De acuerdo con Wróblewski, podemos sintetizar que la interpretación refiere a “*la determinación de un significado de una expresión lingüística cuando existen dudas referentes a ese significado en un caso concreto de comunicación*”.<sup>3</sup> En definitiva, interpretar es una tarea que ha ocupado de manera importante la atención de los juristas, transformándola en un elemento clave para la aplicación de la norma jurídica y de la cual su sistematización ha permitido concentrar las principales posiciones contemporáneas aceptadas.

Así, considerando a la norma como “*un acto incompleto, inacabado debido a las características propias de los ordenamientos generales; esto es, por su generalidad, abstracción, impersonalidad, por lo que los tribunales, al aplicar el derecho, lo concretizan, y al interpretarlo lo complementan*”,<sup>4</sup> es que se puede entender sobre el notable impacto de la labor interpretativa en los criterios jurisprudenciales, además de que estos son un reflejo de un amplio y complejo discernimiento por parte de los juzgadores.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Citado por Isabel Lifante Vidal en Fabra Zamora, Jorge Luis y Rodríguez Blanco, Verónica (eds.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*, volumen uno, México, IIJ-UNAM, 2015, p. 1350.

<sup>4</sup> Palomo Carrasco, Oscar, *La observancia obligatoria de la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito en los actos administrativos*, serie doctrinal jurídica, núm. 726, 1a. reimpresión, México, IIJ-UNAM, 2017, p. 198.

<sup>5</sup> Para Nieto Castillo, “la jurisprudencia permite conocer la racionalidad de los juzgadores mexicanos, sus criterios de interpretación jurídica”. Al respecto véase: Nieto Castillo, Santiago, “Jurisprudencia e interpretación jurídica en la Constitución mexicana. Evolución e implicaciones en la cultura jurídica nacional”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Valadés, Diego (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, IIJ-UNAM, 2007, p. 681.

De este modo, voltear a observar las causas que motivan el sentido de los fallos, y escrudiñando más aún, al cuestionarse sobre los razonamientos que consideró el intérprete, conducen a afirmar sobre la existencia de razones subjetivas presentes en las sentencias judiciales. Esto implica, inevitablemente, a advertir sobre la presencia de criterios contradictorios dentro del ordenamiento jurídico.

Esta situación es advertida por Piero Calamandrei, cuando observa que los elementos subjetivos influyen en mayor o menor medida en cada intérprete, dando pauta a resultados distintos en la interpretación de las normas jurídicas.<sup>6</sup> Entonces, considerando la totalidad de los elementos subjetivos para cada operador jurídico, es que eventualmente se pueden llegar a una pluralidad de interpretaciones para una misma porción normativa.

Por su parte, las anteriores afirmaciones sirven de postulados para la teoría escéptica de la interpretación,<sup>7</sup> la cual, pone de manifiesto que no se puede negar que en la labor interpretativa intervienen, de manera significativa, la valoración subjetiva y la decisión,<sup>8</sup> así mismo advirtiendo “que no existe algo así como el significado “propio”

---

<sup>6</sup> Para Piero Calamandrei, citado por Quijano Álvarez, al elaborar un estudio de los elementos de la subjetividad que pueden influir en las decisiones judiciales, menciona que influyen como variables en el estado de ánimo del juzgador las siguientes: sus creencias personales, sexo, e incluso cuestiones gastronómicas. De tal modo que estos elementos pueden llegar a modificar el sentido de su decisión. Al respecto véase: Quijano Álvarez, Alejandro, “¿Objetividad o subjetividad en las resoluciones judiciales? Análisis crítico desde una perspectiva práctica”, Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio, obtenido de la página electrónica <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2559/37.pdf> p. 749.

<sup>7</sup> Esta corriente surge en EE.UU. a finales del S. XIX e inicios del S. XX “asumiendo por las corrientes realistas del Derecho básicamente norteamericanas y el movimiento Critical Legal Studies”. Al respecto véase: Quispe Atoquilca, Carlos Luis, “Una aproximación a las teorías de la interpretación de la Constitución”, Derecho & sociedad, Perú, núm. 48, 2017, p.130.

<sup>8</sup> Al respecto véase: Guastini, Riccardo, Estudios sobre la interpretación jurídica, trad. de Miguel Carbonell y Marina Gascón, IJ, UNAM, México, 1999, p.15

de las palabras ya que toda palabra puede tener el significado que le ha incorporado el emitente, o el que le incorpora el que la usa, y la coincidencia entre uno y otro no está garantizada”.<sup>9</sup>

Las reflexiones anteriores resultan devastadoras si se contrastan con lo advertido por Juan Vega Gómez acerca de la arraigada influencia de la exégesis en el derecho mexicano, en donde se otorga un peso considerable a las palabras del legislador y en donde se piensa que las normas jurídicas pueden comprenderse sin variaciones considerables, otorgando al Poder Judicial, vía los criterios emanados de ella, la tarea de la interpretación y aplicación de la norma jurídica sin realizar sus modificaciones en el contenido de estas últimas.<sup>10</sup> Entonces, a nuestro juicio, el intérprete no solo se tiene que enfrentar el problema de encontrarse con normas “vacías”,<sup>11</sup> sino además, con normas “vacías” que cambian con frecuencia su significado.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Ídem.

<sup>10</sup> Cfr. Vega Gómez, Juan, “Seguridad Jurídica y aplicación judicial”, en Real Alcalá, J. Alberto, (ed.), *La maquinaria del derecho en Iberoamérica. Constitución, derechos fundamentales y administración*, Serie doctrina jurídica, núm. 772, México, IIJ-UNAM, 2016, pp. 147-148.

<sup>11</sup> Con esto queremos referirnos a los conceptos jurídicos indeterminados. Así, por ejemplo, incluso para Giannini, referido por Tarsitano, el principio de capacidad contributiva se asemejaba a una “caja vacía”. Al respecto véase: Tarsitano, Alberto, “El principio constitucional de capacidad contributiva”, en García Belsunce, Horacio A., (coord.), *Estudio de derecho constitucional tributario. En homenaje al prof. Dr. Juan Carlos Luqui*, Buenos Aires, editorial de Palma, 1994, p. 302.

<sup>12</sup> Un ejemplo de estos es el principio de proporcionalidad tributaria mismo que ha sufrido notables cambios llevados a cabo desde el ámbito jurisprudencial, verbigracia es cuando no fue reconocido para ser impugnado por la vía del amparo al encontrarse fuera del capítulo de garantías, al respecto véase: Góngora Pimentel, Genaro David, *La lucha por el amparo fiscal*, México, Porrúa, 2007, pp. 36-40. Así mismo, Pastora Melgar Manzanilla realiza una exhaustiva revisión de la construcción de las distintas interpretaciones jurisprudenciales que se han dado a este principio tributario. Véase: Melgar Manzanilla, Pastora, *Proporcionalidad y equidad tributarias a la luz del paradigma de los derechos humanos*, México, UNAM, Coordinación de estudios de posgrado, 2015, pp.56-69.

## II. OSCURIDAD E INTERPRETACIÓN DE LA NORMA TRIBUTARIA

Podemos identificar algunas cuestiones nocivas para las relaciones jurídico-tributarias, que surgen a partir de una redacción deficiente en la norma tributaria y que impiden relaciones sanas entre los contribuyentes y la autoridad fiscal. Las antinomias y las lagunas en la ley son algunas que podemos mencionar. Centremos nuestra atención en estas últimas, deslindándonos desde ahora del estudio de cuestiones acerca de las antinomias, que por supuesto, impiden también relaciones tributarias sanas entre el contribuyente y la autoridad, sin embargo, rebasarían por mucho el objeto de estudio del presente trabajo.

Es de esta manera que nos limitaremos al estudio de las relaciones entre la autoridad y los contribuyentes a partir de una aproximación a reglas claras y bien definidas. Ahora bien, esta condición normativa creemos que no encuentre un sustento claro, como lo demostraremos, si tenemos como punto de partida a la institución de la aplicación estricta.<sup>13</sup>

Me propongo entonces, a analizar la condición actual que enfrenta la interpretación de la ley tributaria, en particular, para aquellas normas que establecen cargas, señalan excepciones y las que fijan infracciones y sanciones a los contribuyentes, todas ellas previstas

---

<sup>13</sup> La construcción de esta institución ha sido a partir de la interpretación jurisprudencial de la cual ha sido objeto desde su aparición en el Código Fiscal de la Federación de 1967 hasta hoy en día, es de notarse que no obstante no ha sufrido modificaciones en cuanto a su redacción, la manera de entenderse y de aplicarse ha presentado profundos cambios, pues pasó de considerarse como sinónimo de aplicación del método literal, hasta permitir el utilizar distintos métodos previo haber sido utilizado el propio método literal, lo anterior en términos del propio artículo 5 del Código Fiscal de la Federación.

dentro del artículo 5° del Código Fiscal de la Federación, por ser estas las que deben ser interpretadas con arreglo a la institución de la aplicación estricta.

Bajo este contexto dejemos de una vez claro algo que creemos evidente (mas sin embargo, alguien podría argumentar que pudiera no serlo), y que la jurisprudencia se ha encargado de puntualizar. La institución de la aplicación estricta, en la actualidad, establece una prelación de métodos de interpretación que deberá ser observada por el intérprete, señalando en primer término el método literal<sup>14</sup>, permitiendo que los demás métodos de interpretación puedan ser utilizados ante la duda una vez aplicado el primero.<sup>15</sup>

Sin embargo, establecer una prelación de métodos de interpretación para la norma tributaria es algo que consideramos de poca utilidad en la praxis. La norma jurídica, ubicada dentro de cualquier rama del derecho, es en principio, comprendida a partir de una interpretación literal; después, si se antoja oscura,<sup>16</sup> el intérprete se tendrá que decantar por algún otro método de interpretación. Lo mismo sucede con la norma tributaria.

---

<sup>14</sup> También llamado método gramatical de interpretación de leyes, que según Guastini, se entiende a partir de la actualización de tres situaciones: a) Se trata de una interpretación prima facie como fruto de la comprensión irreflexiva del significado; b) Se considera como una interpretación no-contextual o a-contextual; y c) es una interpretación no correctora, en este sentido no se tendría permitido ni restringir ni extender el significado de la norma que se interpreta. Al respecto: Cfr. Guastini, Ricardo, Interpretar y argumentar, trad. de Silvia Álvarez Medina, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2014, pp. 109-110.

<sup>15</sup> Al respecto véase la tesis de rubro: CONTRIBUCIONES. LAS DISPOSICIONES REFERENTES A SUS ELEMENTOS ESENCIALES, AUNQUE SON DE APLICACIÓN ESTRICTA, ADMITEN DIVERSOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN PARA DESENTRAÑAR SU SENTIDO. Tesis 2a /J. 133/2002, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002.

<sup>16</sup> Así mismo, existe la posibilidad de que aquel que pretende interpretar una norma de aplicación estricta manifieste un contenido oscuro en dicha norma, lo que permitiría válidamente su interpretación por un método distinto al literal, pues la

En este sentido la aplicación estricta pierde toda utilidad debido a las siguientes consideraciones: a) la norma tributaria puede ser interpretada de la misma manera que cualquier otra norma del ordenamiento jurídico y; b) la institución de la aplicación estricta pierde todo sentido teleológico en razón de que la norma que se encarga de mostrar el sentido en que debe ser interpretada la norma tributaria, a su vez, tiene que ser interpretada.

Con todo, no podemos pasar inadvertido que la aplicación estricta es obligatoria en tanto es norma positiva y debe aplicarse. El problema surge cuando el intérprete debe decidir sobre el método de interpretación a emplear. Utilizar uno u otro método de interpretación puede influir en el resultado. Así mismo, la valoración subjetiva de cada norma jurídica abona a generar resultados diversos en la interpretación. Esto en términos de los elementos subjetivos propios de cada intérprete. De tal forma que se observa complicada la homologación en la aplicación de métodos (prelación) así como de resultados obtenidos en la interpretación de una norma jurídica, aun en los asuntos que podría parecer evidente una única solución posible.<sup>17</sup>

---

tesis jurisprudencial que la regula a esta institución deja abierta esa posibilidad. De esta manera hay cierta libertad para realizar la interpretación con otros métodos de interpretación distinto al literal.

<sup>17</sup> Podemos observar lo anterior a través de un ejemplo, que podrá consultarse en las sentencias públicas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Al respecto véase la sentencia con número de expediente 18379/17-17-12-8 de fecha 4 de noviembre de 2019, dictada por la Décimo Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Sin embargo, los datos de la actora han sido omitidos en protección de sus datos considerados como sensibles.

En 2019 la Décimo Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa resolvió, en cumplimiento de una ejecutoria, un asunto derivado de una solicitud de devolución de Impuesto al Valor Agregado, en la que tuvo que decidir acerca de la naturaleza del alimento conocido como “crema de helado”.

El contexto de la controversia fue en que el saldo a favor solicitado por la contribuyente fue generado por la venta de insumos para la elaboración de helados manifestando que deberán ser considerados a la tasa del 0% para efectos de este impuesto.

---

Por su parte, la autoridad resuelve en el sentido de negar la devolución a la contribuyente, quien a su vez, promueve un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ante quien presenta un concepto de impugnación en los siguientes términos: al tratarse de una contribuyente dedicada a la venta de materia prima para la elaboración de helados, su producto tiene las características establecidas en el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, pues no se trata de alimentos preparados para su consumo en el lugar que se están enajenando, ni han sido preparados para llevar o para la entrega en el domicilio de sus clientes, así mismo, conforme a la fracción primera del artículo 215 de la Ley General de Salud, en relación con el segundo párrafo del artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, al ser un producto que proporciona al organismo elementos para su nutrición, por mínimos que estos pudieran ser, debe considerarse como alimento.

Veamos ahora las actuaciones de la autoridad fiscal al ser emplazado en el asunto anterior. Al contestar la demanda presentada por la contribuyente debido a la negativa de la devolución del saldo a favor del Impuesto al Valor Agregado solicitado por la venta de insumos para la elaboración de helados, la autoridad sostiene la legalidad de la resolución impugnada, presentando el siguiente razonamiento: la devolución no es procedente pues el producto enajenado para la elaboración de helados no cumplen con las características de un alimento señaladas por el artículo 2-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al tratarse de un insumo para la producción del helado y al requerirse adicionalmente para estar en condiciones de ser consumido, un procedimiento adicional, como puede ser el batido o la aplicación de frío.

Siguiendo con la sentencia analizada, consideramos necesario, a efecto de evitar incertidumbres en el lector, apuntar que la Sala del Tribunal Federal de Justicia Administrativa resolvió en el sentido de reconocer la validez de la resolución impugnada, es decir, se niega la devolución del Impuesto al Valor Agregado solicitado por la contribuyente. Por tanto, la interpretación de la autoridad fiscal fue acertada.

Cuando nos referimos a interpretación realizada por la autoridad fiscal necesariamente tendremos que hacer alusión a la interpretación de la contribuyente. Claramente conforme al ejemplo anterior, la contribuyente estaría utilizando el método sistemático y de acuerdo al razonamiento expuesto sería procedente la devolución del saldo a favor.

La incompatibilidad con el resultado de la autoridad obedece a número indeterminado de variables entre las que podemos mencionar a las intelectuales, de ánimo, de intereses y la experiencia. Estos forman parte de los elementos subjetivos de cada intérprete.

### III. NORMAS DE APLICACIÓN ESTRICTA ¿PUEDEN SER DERROTADAS?

Esta aparente libertad para interpretar, o no, a la norma jurídica ha sido asociada por Guastini con la técnica de disociación, por medio de la cual, se logra “crear” lagunas axiológicas<sup>18</sup> en la norma jurídica. El efecto final en la interpretación de este tipo de lagunas es derrotar el sentido de la norma que ha sido disociada a través de la creación de una norma –o bien, interpretación de la norma-. Expliquemos mejor lo anterior.

Se entiende como laguna axiológica a aquella que se produce cuando, el texto normativo prevé una solución para determinado caso, sin embargo ante la presencia de una distinción, no tomada en cuenta por el legislador, dicha solución se considera como axiológicamente inadecuada.<sup>19</sup>

Esta característica de reconstrucción de las normas hace posible derrotarlas, es decir, estar en posibilidad de conjeturar que la norma, supuestamente aplicable para todos los casos, no vale para la distinción al tratarse de una excepción, que no obstante no se encuentra implícita de manera expresa en la norma, hacen posible desplazar la consecuencia jurídica prevista.<sup>20</sup> Veamos las siguientes ecuaciones con lo cual podría quedar más claro:

---

<sup>18</sup> Como escribe Guastini, “Una laguna axiológica es una situación en la cual un cierto supuesto de hecho sí está reglado por una norma, pero —según la opinión del intérprete— está reglado de forma «axiológicamente inadecuada [...] porque el legislador no tuvo en cuenta una distinción que debería haber tomado en cuenta». Se supone que el legislador no ha tenido en cuenta la distinción en cuestión «por no haberla previsto y que, de haberla considerado, hubiera dado una solución diferente» al supuesto de que se trata. Véase: Guastini, Riccardo, “Variaciones sobre temas de Carlos Alchourrón y Eugenio Bulygin”, *Doxa, Cuadernos de filosofía del derecho*, Alicante, núm. 31, 2008, p. 144.

<sup>19</sup> Cfr. Rodríguez, José Luis, “Lagunas axiológicas y relevancia normativa”, *Doxa. Cuadernos de filosofía del derecho*, Alicante, núm. 22, 1999, p. 349.

<sup>20</sup> Cfr. Guastini, Riccardo, *La interpretación, objetos, conceptos y teorías*, op.

La norma jurídica “ $x$ ” establece el supuesto  $P$  al cual corresponde la consecuencia  $K$ , por tanto:

Si  $P$  entonces  $K$

En donde  $P$  es el supuesto de hecho, y  
 $K$  es la consecuencia jurídica.

Ahora bien, la norma “ $x$ ” disociada se puede representar de la siguiente manera:

Si  $P'$  entonces  $K$

Si  $P''$  entonces  $Y$

En donde  $P'$  es el supuesto de hecho que persiste,  
 $P''$  es el supuesto de hecho no regulado por la norma,  
 $K$  es la consecuencia jurídica.

Por último,  $Y$  es la consecuencia jurídica contenida en la interpretación de creación doctrinal

Verbigracia es el artículo 115 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente para 2022, en donde se regulan las deducciones para las personas físicas que obtengan ingresos por concepto de arrendamiento y en general por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles.

En el citado precepto, dentro de su primer párrafo, se señala a manera de listado, las deducciones permitidas para este régimen fiscal, que consisten, de manera general, en:

- a) Los pagos por concepto de impuesto predial, y contribuciones locales que afecten el inmueble en arrendamiento;
- b) Gastos de mantenimiento y por consumo de agua;

- c) Intereses reales pagados por créditos utilizados en la compra o mejora del bien inmueble arrendado;
- d) Los salarios, comisiones y honorarios pagados, así como los impuestos, cuotas o contribuciones;
- e) Las primas de seguros que amparen los bienes respectivos; y
- f) Las inversiones en construcciones.

Ahora bien, el segundo párrafo del mismo artículo establece una opción que puede ser elegida por este grupo de contribuyentes. La elección consiste en poder decantarse, en lugar de deducir los conceptos enlistados en el primer párrafo, por una “deducción ciega” que corresponde a una cantidad igual al 35% de los ingresos.

Por otro lado, el Código Fiscal de la Federación vigente para el ejercicio fiscal de 2022 establece que *“cuando las disposiciones fiscales establezcan opciones a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales o para determinar las contribuciones a su cargo, la elegida por el contribuyente no podrá variarla respecto al mismo ejercicio”*.<sup>21</sup>

Tenemos claro que el segundo párrafo del artículo 115 de la ley del Impuesto Sobre la Renta establece una opción que la contribuyente podría o no tomar. Sin embargo, siguiendo empleando la técnica de disociación podríamos válidamente preguntarnos, ¿es el párrafo primer del artículo 115 de la ley del Impuesto Sobre la Renta una opción que pueda ser elegida por la contribuyente? De una interpretación literal se desprende que se trata de una opción, porque válidamente un contribuyente que tribute bajo el régimen de arrendamiento de bienes inmuebles, podría “optar” por utilizar el primer párrafo, o en su lugar el segundo párrafo. Bajo tales consideraciones, no podría variar conforme al artículo 6 del Código Fiscal de la Federación la elección de esta opción por medio de una declaración complementaria.

---

<sup>21</sup> Véase el artículo 6 del Código Fiscal de la Federación vigente en 2022.

Es menester hacer mención que el artículo 115 de la ley del Impuesto Sobre la Renta se ubica dentro del supuesto establecido en el primer párrafo artículo 5 del Código Fiscal de la Federación, por tanto, debe ser interpretada en términos de la aplicación estricta, pues esa norma establece excepciones a las cargas u obligaciones a los particulares.

Bajo tales consideraciones presentamos los siguientes planteamientos, con el objeto refutar la utilidad actual de la institución de la aplicación estricta para la interpretación de la norma tributaria.

Ejemplo 1. Ahora bien, siguiendo el ejercicio didáctico de Guastini, debemos pensar en un jurista imaginario,<sup>22</sup> mismo a quien su capacidad de observación le permite construir argumentos (acerca de lo antes señalado del artículo 115 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta) para pretender desvirtuar la validez y aplicación de la norma. Seguramente sus razonamientos podrían manifestarse en el siguiente sentido:

- A. El primer párrafo del artículo 115 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta establece, a manera de generalidad, cuales son las deducciones permitidas a los contribuyentes que obtengan ingresos por arrendamiento de bienes inmuebles.
- B. El párrafo segundo del artículo 115 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta inserta una opción para dejar de aplicar lo contenido en el párrafo primero, y que consiste en “renunciar” a la deducción por los conceptos del párrafo primero, y en su lugar, se tiene permitido deducir una cantidad igual al 35% de los ingresos percibidos por la contribuyente en el ejercicio que se trate, además del importe correspondiente al pago del impuesto predial.

---

<sup>22</sup> Al respecto Guastini propone imaginarse un jurista quien se encarga de sostener argumentos que sirven para demostrar la derrotabilidad de las normas ante la aparición de las lagunas axiológicas. Véase: Guastini, Riccardo, *Variaciones sobre temas de Carlos Alchourrón y Eugenio Bulygin*, op. cit..., p. 146.

- C. En este sentido, el párrafo segundo del artículo en mención constituye una opción, pues la contribuyente tiene la libertad de elegir libremente entre aplicarla, o no aplicarla, situación que no acontece para el primer párrafo al ser esta la generalidad de la regla. En este contexto no se tiene permitido deducir conceptos distintos a los permitidos en este último. Al excluir la libertad de elección, por tratarse de una situación común a todos los que se encuentren tributando bajo este régimen no constituye una opción.
- D. Dentro de la ley tributaria no se hace mención acerca del tratamiento para la generalidad. Por tal razón no se tiene la certeza si debe ser considerada como una opción más. Tampoco se puede localizar dentro de la ley una definición del término opción que de luz con respecto a las situaciones que deban ser consideradas en estos términos.
- E. Ante la duda acerca del contenido de la norma (la cual con seguridad se alegará que surgió siempre después de esta última interpretación literal), se tiene permitida la interpretación de los diversos métodos de interpretación de las normas jurídicas.
- F. Los argumentos del abogado imaginario, entonces, resultan válidos en razón de los elementos subjetivos, pues dependiendo de una diversidad de elementos subjetivos, es que para cada individuo en particular puede haber duda donde para otros no la hay.
- G. En consecuencia, un contribuyente ubicado en el régimen *“de los ingresos por arrendamiento y general por otorgar el uso o goce temporal de bienes inmuebles”*, podría aplicar el primer párrafo del artículo 115 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, y después, al no ser una opción, optar válidamente por cambiarlo por la deducción ciega contenida en el segundo párrafo del mismo precepto normativo.

Las consecuencias que los razonamientos hechos valer por el jurista son los siguientes:

- i. A través de la técnica de disociación se ha hecho una distinción, en donde en principio no había, dando el carácter de generalidad al primer párrafo y de opción al segundo párrafo. De tal forma que por medio de la creación de esta excepción se derrota a la norma.
- ii. Interpreta de manera restrictiva a la norma disociada, es decir, al reconocer dos supuestos de hechos, reconoce como válido a uno de ellos, y por tanto, se produce la consecuencia jurídica; mientras que en el segundo se debe excluir la misma consecuencia por no encontrarse regulado por el texto legal. En este sentido, el alcance del artículo 6 del Código Fiscal de la Federación resulta únicamente para las opciones, mas no para las generalidades.
- iii. Crea una laguna axiológica en la norma, que para nuestro ejemplo se trata del último párrafo del artículo 6 del Código Fiscal de la Federación en relación con el párrafo primero del artículo 115 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Lo anterior en virtud de que si bien el artículo en mención establece una consecuencia jurídica que consiste en la prohibición de variar la opción elegida para el cumplimiento de las disposiciones fiscales, esta situación no acontece cuando se trate de una generalidad.
- iv. Por último, se colma la laguna con una norma de creación doctrinal, según la cual, la generalidad contenida en una norma jurídica es distinta de una opción, de tal forma que aquella no se encuentra regulada por el último párrafo del artículo 6 del Código Fiscal de la Federación.

Es sencillo notar el número considerable de normas que pueden ser derrotadas buscando excepciones a sus consecuencias jurídicas y creando lagunas axiológicas. Como se ha pretendido demostrar con el anterior ejemplo, las normas fiscales no están exentas de ser derrotadas, incluso aquellas consideradas como de aplicación estricta.

En el ejemplo se buscó de manera intencional reflejar la interpretación del jurista imaginario que entiende la norma en base a los elementos subjetivos. Quedaría pendiente en nuestro ejemplo el análisis de la autoridad. Adelanto una postura conservadora.

Ahora bien, quizás pueda arrojar luz al lector, sobre los planteamientos que pretendemos exponer, un ejemplo más. Veamos una situación en la que tenga protagonismo una sanción impuesta a una contribuyente. Como sabemos, el propio artículo 5 del Código Fiscal de la Federación establece que, esta clase de disposiciones (las que fijan infracciones y sanciones<sup>23</sup>) son de aplicación estricta.

---

<sup>23</sup> Puede observarse la evolución de la aplicación estricta en la tesis de rubro VALOR AGREGADO. EL TÉRMINO “TERCEROS” EMPLEADO EN LOS REQUERIMIENTOS RELACIONADOS CON LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE APLICACIÓN ESTRICTA DE LAS DISPOSICIONES FISCALES QUE IMPONEN CARGAS O EXCEPCIONES A ÉSTAS Y DE LEGALIDAD. Tesis: 2a./J. 81/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I, página 1176, Décima Época. Dentro de esta tesis jurisprudencial confirma que no se interpreta de manera extensiva la fracción VIII del artículo 32 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de tal forma que no se deja de observar la aplicación estricta.

Ejemplo 2. Es una obligación tanto de las personas físicas, como de personas morales, contribuir al gasto público<sup>24</sup> con respecto de todos sus ingresos cuando se trate de un residente en territorio nacional, en particular nos referiremos al Impuesto Sobre la Renta.<sup>25</sup>

Ahora bien, dejar de cumplir con la obligación del pago de alguna contribución puede originar sanciones pecuniarias. El artículo 76, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación establece ante esta situación, y previo a ser descubiertas por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación, la imposición de una multa equivalente al 55% y que podrá llegar hasta el 75% de las contribuciones omitidas. A esta clase de multas se les ha denominado de fondo o sustantivas.

Por su parte se encuentran las multas de forma, cuya sanción se actualiza al no efectuar el pago de las contribuciones en términos o con arreglo a las disposiciones fiscales. Entre otras que podemos encontrar en la ley tributaria, está la de presentar declaraciones con errores, establecida en el artículo 81, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.

---

<sup>24</sup> “Artículo 1o.- Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

<sup>1</sup>a Federación queda obligada a pagar contribuciones únicamente cuando las leyes lo señalen expresamente.

<sup>Los</sup> estados extranjeros, en casos de reciprocidad, no están obligados a pagar impuestos. No quedan comprendidas en esta exención las entidades o agencias pertenecientes a dichos estados.

<sup>Las</sup> personas que de conformidad con las leyes fiscales no estén obligadas a pagar contribuciones, únicamente tendrán las otras obligaciones que establezcan en forma expresa las propias leyes.”

<sup>25</sup> “Artículo 1. Las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

<sup>Las</sup> residentes en México, respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.

(...)”

Así, pensemos en una persona física, residente en territorio nacional, que presenta su declaración anual del ejercicio fiscal 2020, el 2 de mayo de 2021.<sup>26</sup> No obstante que corresponde una multa de fondo<sup>27</sup> debido a la temporalidad en la presentación de la declaración, así como por el pago (pensemos que paga el mismo día en que presenta su declaración), al no mediar el ejercicio de facultades de la autoridad fiscal no le es impuesta la multa de fondo. Es decir, se actualizó la figura del pago espontáneo, aunque el pago resultara extemporáneo.

Por su parte, la autoridad fiscal al revisar la declaración presentada, observa un error al cual corresponde una multa de forma conforme al artículo 81, fracción II, del Código Fiscal de la Federación.

Inconforme con la multa impuesta, la contribuyente en el medio de defensa argumenta que el primer párrafo del artículo 73 del Código Fiscal de la Federación<sup>28</sup> establece que no se impondrán multas

---

<sup>26</sup> Conforme al artículo 150, primer párrafo, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, las personas físicas se encuentran obligadas a presentar su declaración anual y a pagar el Impuesto Sobre la Renta en el mes de abril del año siguiente a aquel que se declare. Por tanto, la infracción al artículo 76 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta se actualiza desde el 1 de mayo 2021, fecha en que se actualiza la conducta de la contribuyente de omitir el pago del impuesto.

<sup>27</sup> Con respecto a las diferencias para las multas de fondo y las de forma se sugiere remitirse a la tesis de rubro MULTA DE FONDO Y MULTA FORMAL. DISTINCIÓN ENTRE LAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 76, FRACCIÓN II, Y 81, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE EN 1993, 1994 Y 1995. Tesis: VI.1o.A.J/21, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Septiembre de 2001, página 1224, Novena Época. No obstante se advierte que, por un lado, las reformas al Código Fiscal de la Federación y por otro lado, que la tesis jurisprudencial sólo hace referencia a una causal de infracción para la multa de forma.

<sup>28</sup> “Artículo 73.- No se impondrán multas cuando se cumplan en forma espontánea las obligaciones fiscales fuera de los plazos señalados por las disposiciones fiscales o cuando se haya incurrido en infracción a causa de fuerza mayor o de caso fortuito. Se considerará que el cumplimiento no es espontáneo en el caso de que:

1ª omisión sea descubierta por las autoridades fiscales.

(...)”

cundo se cumplan las obligaciones fiscales de forma espontánea (lo cual se actualizó debido a que la autoridad fiscal no inició el ejercicio de sus facultades de comprobación antes de la fecha del pago de la contribución). De tal forma que no debería imponerse multa de fondo, pero tampoco de forma, por no haber distinción dentro del precepto mencionado.

Por su parte, la autoridad fiscal manifiesta que el eximir de la sanción para el pago espontáneo únicamente aplica para las multas de fondo, no así para las de forma. Sigue con el argumento de que sería ilógico que se evitara una sanción que nada tiene que ver con el pago de la contribución, por el sólo hecho de que cumpliera con su obligación (de forma espontánea) que originalmente tenía de declarar y pagar.

En esta situación podemos observar, una vez más, como se utiliza la técnica de disociación para hacer una distinción de lo dispuesto por el artículo 73 del Código Fiscal de la Federación. En concreto, para hacer una distinción de las multas que deben ser impuestas a la contribuyente cuando se trate de pago espontáneo.

Para efecto de no ser repetitivos se indica brevemente que la norma es disociada (multas de fondo, de las multas de forma), se es aplicada una interpretación restrictiva (el beneficio del pago espontáneo es sólo para las multas de fondo), la norma es derrotada y se colma la alguna con una norma de creación doctrinal (se deben pagar las multas de forma al no tener relación con la institución del pago espontáneo).

Lo cual prueba que, utilizando la técnica de disociación, pueden llegar a formularse argumentos que derrotan una norma tributaria que deba ser interpretada, conforme a lo establecido por la norma y la jurisprudencia, en términos de la aplicación estricta.

Por tal causa, podemos advertir que la aplicación estricta, por lo menos la concepción actual forjada a través de los criterios jurisprudenciales, es una institución que ha dejado de ser útil para la

interpretación de normas tributarias. Incluso, puede generar más confusión como resultado de la oscuridad presente en el texto de la norma.

Se entiende que la interpretación final, es aquella que realice el juez. Su interpretación es la que de manera definitiva decidirá sobre quien tiene un mejor derecho. Sin embargo, también podemos afirmar que normas claras, alejadas de ambigüedades y textos oscuros servirán para evitar conflictos judiciales, así como abonará a una mejor relación entre el contribuyente y la autoridad fiscal.

#### **IV. MOTIVACIÓN DE LAS CLÁUSULAS ANTIELUSIÓN**

A propósito del estudio de la interpretación en materia fiscal la cláusula antielusión recién implementada por el ordenamiento jurídico mexicano deviene insoslayable. Aquella prevista por el artículo 5 del CFF hace las veces de hilo conductor para ésta última, no sólo por el orden cronológico del propio ordenamiento jurídico sino porque la interpretación es el único medio disponible que permite en este caso a la autoridad hacendaria levantar el velo de opacidad inherente a la elusión fiscal.

Mucho antes de poder abordar a las cláusulas antielusión *eje central* de esta segunda parte, es necesario clarificar contenidos que si bien son mencionados por la bibliografía disponible lo cierto es que aparecen tan atomizados y desperdigados que no es posible hilarlos de modo alguno que su estudio redunde en el entendimiento de la elusión tributaria y las cláusulas antielusión como lo que en realidad son: engranajes de un todo. Una manera amena y sintética del tema consiste en pensar a la economía de opción como aquello

que dota de contenido a la planificación fiscal, en la medida en que todo lo que pueda ser catalogado como economía de opción quedará fuera del círculo de la elusión y evasión tributaria.<sup>29</sup>

La *economía de opción* como primer eslabón ha sido profusamente desarrollada por la academia, no obstante es imposible allegarse de elementos novedosos por lo que acudir al desarrollo jurisprudencial resulta más fructífero en tanto es éste un tema cuyo paso se haya marcado por la labor interpretativa judicial; la premisa fundamental en todo caso ha sido puntualizada por la Corte Constitucional de Colombia: dada la vocación general del ordenamiento y la conveniente exigencia de preservar la seguridad jurídica, el contribuyente tiene el derecho de hacer uso del mismo y de sus formas, con el objeto de encauzar sus asuntos más apropiada a su naturaleza e intereses y de modo tal que le signifique la menor responsabilidad fiscal,<sup>30</sup> dicho de otro modo, el deber constitucional de contribuir al gasto público no implica asumir la forma más onerosa posible, nadie está obligado a optar por los esquemas de negocios sujetos a las tributaciones más altas; esa libertad a menudo se asocia a la libertad de contratación a partir de ella los contribuyentes son libres de arreglar sus negocios de la forma que lo deseen, incluso a costa del fisco. Dicho de otro modo, no hay norma ni principio jurídico que obligue al contribuyente a estructurar sus negocios de forma tal que arroje un mayor rendimiento fiscal para el gobierno.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> García Novoa, César, La cláusula antielusiva en la nueva ley general tributaria, Madrid, Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, 2004, p.107.

<sup>30</sup> Sentencia C-105/93. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 278 del Decreto Ley 624 de 1989, expedido con base en las facultades extraordinarias otorgadas por los artículos 90-5 de la ley 75 de 1986 y 41 de la ley 43 de 1987 de la Corte Constitucional de la República de Colombia.

<sup>31</sup> Rajmilovich, Darío, Planificación fiscal internacional, Buenos Aires, Argentina, La ley, 2013, p. 56.

De esa libertad del gobernado es que nace la economía de opción de la que puede decirse es un ofrecimiento explícito por el ordenamiento de fórmulas jurídicas igualmente válidas que comprende los supuestos en los que la norma presenta expresamente al sujeto pasivo diversas alternativas para la elección de la menor coste tributario, sin que ello suponga la realización de maniobras de elusión o abuso de la posibilidad de configuración jurídica; o bien las denominadas opciones fiscales que suponen un derecho concedido por la ley al contribuyente, colocado en una determinada situación jurídica en relación con el impuesto, para ejercer libremente una opción que influye en la configuración del régimen tributario aplicable y en última instancia el contenido integrado por los supuestos en los que las alternativas aparecen de modo implícito en la norma. De modo que en la economía de opción se elige lícitamente entre diversas alternativas jurídicas en función de su menor carga fiscal, pero no sólo en función de esta consideración fiscal, ya que ha de concurrir otro efecto jurídico o económico relevante. Pero en ningún caso, ni en su acepción más amplia puede entenderse que la economía de opción atribuya al obligado tributario la facultad de configurar negocios o situaciones económicas con incidencia fiscal sin motivos económicos válidos y con la única finalidad de obtener una ventaja tributaria.<sup>32</sup>

La planeación fiscal como marco de la economía de opción abraza a las actividades encaminadas a minimizar o diferir en el tiempo la carga fiscal de una operación concreta o de un conjunto de operaciones respetando el ordenamiento vigente; toda planificación fiscal persigue minimizar la carga tributaria derivada del ejercicio de una actividad mercantil o la tenencia de un patrimonio mediante la elección de la vía de acción más eficiente entre todas las alternativas legales posibles [...] al trascender las fronteras de los estados se trata de mecanismos, esquemas, que adquieren diversas moda-

---

<sup>32</sup> España, Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso, STS 4147/2011.

lidades conforme al nivel de complejidad de las operaciones que las empresas tengan en el mercado internacional, pero básicamente están fundamentadas en las ventajas legales e impositivas que ofrecen los países de la comunidad internacional;<sup>33</sup> existen no obstante la legalidad que ampara estos comportamientos, escasos linderos con actividades ciertamente ilícitas: sí bien la planeación implica previsión de los efectos tributarios futuros de una operación puesto que el ordenamiento le permite al individuo proyectar su actividad económica y utilizar uno de varios mecanismos previstos en la ley para caracterizar la operación, sin alterar su sustancia. Las líneas limítrofes entre planeación tributaria y elusión empiezan a tornarse grises cuando la planeación requiere omitir algún elemento en la operación o adiciona uno innecesario.<sup>34</sup>

Es así como se llega al elemento *o a uno de los elementos clave*: la elusión tributaria fenómeno que supone del posible obligado tributario actividades que evitan el nacimiento a la vida jurídica de la obligación tributaria, o condiciona su nacimiento a circunstancias que de alguna manera le resultan favorables, bien sea por la cuantía del tributo a cargo o por el costo fiscal que genera, o por el plazo para su pago, o la tarifa a la que va a estar sujeto.<sup>35</sup> En la elusión fiscal el presupuesto de hecho es distinto: no se verifica el hecho gravado, por un actuar ilícito del contribuyente o bien, pese a que el hecho gravado se verificó, se disminuye la base imponible o la cuantía de la obligación impositiva. En la elusión, el acento no está puesto tanto en el ahorro impositivo, cuanto en la forma de obtenerlo: de manera artificiosa se presenta una cobertura que pretende que el aplicador del derecho considere aplicable una norma distinta a la que correspondía. No existe una vulneración directa del mandato

---

<sup>33</sup> Falcón y Tella, Ramón y Pulido Guerra, Elvira, Derecho fiscal internacional, 3a. ed., Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 240.

<sup>34</sup> Ramírez Pardo, Héctor Gustavo, Cláusula general antiabuso. Del análisis teórico a la aplicación práctica, Bogotá, Universidad del Rosario, 2016, p. 23.

<sup>35</sup> Ibidem, p. 25.

legal, pero sí de los valores y principios del sistema tributario. Lo que es más, en una situación concreta donde se discuta si existe o no elusión fiscal, por definición se estará en presencia de un caso en que se cumplió con la ley tributaria formalmente. Por tanto, la conclusión de que existe elusión fiscal requerirá centrarse en el significado del texto normativo, es decir, requerirá de una interpretación de la ley tributaria.<sup>36</sup>

Esa labor interpretativa se convierte justamente en el punto más endeble del ordenamiento jurídico fiscal, pues acorde a la literatura y mejores prácticas internacionales la habilitación de quién, cuándo, cómo y en cuáles supuestos, a través de una norma jurídica específica permitirá a la autoridad hacendaria realizar las actividades cuya finalidad es interpretar la ley frente a las sospechas de prácticas elusivas, esas normas jurídicas se denominan cláusulas antielusorias, que son estructuras normativas cuyo presupuesto de hecho aparece formulado con mayor o menor grado de amplitud, y al cual se ligan unas consecuencias jurídicas, que, en suma, consistirán en la asignación a la Administración de unas potestades consistentes en desconocer el acto o negocio realizado con ánimo elusorio o a aplicar el régimen jurídico fiscal que se ha tratado de eludir [...] así frente a la genérica facultad de “recalificar”, inherente, a las potestades de comprobación y consecuencia de la regularización que puede llevar a cabo la Administración Tributaria, las potestades atribuidas mediante las cláusulas generales son vías orientadas exclusivamente a hacer frente a actos o negocios elusorios.<sup>37</sup> Esa norma general antielusión cumple la función de otorgar una potestad a la administración tributaria para realizar una interpretación correctora extensiva fundamentada [...]<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Navarro Schiappacasse, María Pilar y Toledo Zúñiga, Patricia, “Función de la norma general antielusión en la interpretación tributaria”, en *Dikaion*, año 37, vol. 32, núm. 1, 2023, pp. 17 y sucesivas.

<sup>37</sup> García Novoa, César, *op. cit.*, p. 259.

<sup>38</sup> Navarro Schiappacasse, María Pilar y Toledo Zúñiga, Patricia, *op. cit.*, p. 24.

En el marco de la lucha internacional en contra de la planeación fiscal agresiva este tipo de disposiciones jurídicas se presentan como una de varias herramientas<sup>39</sup> previstas por los códigos tributarios de cada país con el objetivo de contener la evasión impositiva, enfocándose en la substancia de la transacción o del acuerdo (una característica común es limitar o denegar beneficios económicos cuando no existe sustancia económica),<sup>40</sup> cuya tipología también puede adoptar la forma de cláusulas especiales antiabuso que establecen lineamientos estrictos, aplicables únicamente bajo determinadas circunstancias,<sup>41</sup> mientras que las generales son reglas domésticas que permiten a las autoridades fiscales recaracterizar a una transacción o una serie de transacciones concertadas con el único o principal propósito de obtener beneficios fiscales indebidos.<sup>42</sup>

Facultada así la autoridad hacendaria la interrogante que emerge radica en el proceso a seguir para efectuar esas recalificaciones a las transacciones tributarias: puesto que en un situación concreta donde la discusión sea determinar la existencia o inexistencia de elusión fiscal se estará siempre frente a casos no previstos por la normativa tributaria donde será tarea del interprete a través del análisis de la legislación levantar el velo y revelar la naturaleza verdadera de las acciones del contribuyente.

Por encima de los múltiples métodos interpretativos en materia jurídica la única certeza descansa en la existencia de dos tipos de supuestos: típicos y atípicos; aquellos identificables en la medida

---

<sup>39</sup> Existen también limitantes al reglarse los precios de transferencia, capitalización delgada y límites a la deducibilidad de los intereses, así como reglas de control de empresas extranjeras.

<sup>40</sup> Johansson, Asa, et al., *Anti-avoidance rules against international tax planning: a classification economics departments working papers*, No. 1356, Organisation for Economic Co-operation and Development, ECO/WKP(2016)80, 2016, pp. 5 y sucesivas.

<sup>41</sup> Ramírez Pardo, Héctor Gustavo, *op. cit.*, 18.

<sup>42</sup> Rajmilovich, Dario, *op. cit.*, p.78.

que sus elementos constitutivos están claramente previstos por el marco de significado de las expresiones jurídicas que los describen mientras que éstos últimos sus características intrínsecas no están previstas claramente por la norma que los explica, de modo que es necesaria la intervención de algún operador jurídico que bien a través de la interpretación literal o la correctora le atribuya al texto normativo algún tipo de significado. Proscrita la analogía en el ámbito fiscal únicamente resta acudir al argumento psicológico y teleológico por medio del primero la interpretación acude a la voluntad de quien elaboró el texto tratándose de responder qué se quería decir con las palabras de la ley, por otro lado, el argumento teleológico basa la interpretación legal en el propósito o la finalidad de la ley independientemente de la voluntad de quién diseñó la norma puesto que la pregunta subyacente es qué quería hacer el legislador mediante la ley, si bien es cierto que al echar mano de esos métodos interpretativos no se crea una norma tributaria (como sí acontece con la analogía) y se respeta el principio de reserva de ley como muestra del principio de legalidad tributaria, no menos lo es que se está frente a grados altos de discrecionalidad interpretativa por tanto las normas generales antielusivas otorgan potestades a la administración tributaria para realizar una nueva calificación jurídica, que rectifique la calificación realizada por el contribuyente y aplique la ley tributaria que se intentó eludir, es decir, sería el fundamento de una recalificación jurídica.<sup>43</sup> A propósito de la calificación *legal* es dable señalar que consiste en la determinación de la naturaleza jurídica de una relación, con el fin de clasificarla en una categoría jurídica; es el razonamiento por el cual se decide que una serie de hechos quedan referidos a una norma. Se trata de una parte necesaria en el proceso de racionalización del juez en la aplicación de la norma: la ubicación de la relación controvertida en

---

<sup>43</sup> Cfr. Navarro Schiappacasse, María Pilar y Toledo Zúñiga, Patricia, *op. cit.*, p. 245 y sucesivas. Cabe precisarse que la obra citada es de consulta obligada no solo por su contenido sino por su función clarificadora e introductoria al tema.

un supuesto normativo determinado,<sup>44</sup> y que tratándose del orden fiscal constituye la actividad administrativa de determinación de la verdadera naturaleza jurídica de un hecho, acto o negocio, dejando para ello al margen la forma o denominación jurídica aparente que los interesados hubieran dado a tal hecho, acto o negocio y prescindiendo de los defectos que pudieran afectar a su validez.<sup>45</sup>

**V. ARTÍCULO 5-A DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN: LA CLÁUSULA GENERAL ANTIELUSIÓN DEL SISTEMA FISCAL MEXICANO**

La adición del artículo 5 A en el CFF se enmarca dentro de la agenda internacional en la lucha contra la elusión fiscal su inclusión no obstante y no sólo en México está plagada de controversias en función tanto de su inconstitucionalidad (el gravamen podría aplicarse pese a que no se haya verificado el hecho gravado trastocándose el principio de legalidad), por la vaguedad e indeterminación de los conceptos utilizados por este tipo de normas, toda vez el lenguaje empleado<sup>46</sup> y tratándose del sistema jurídico mexicano incluso la naturaleza del operador jurídico facultado para realizar la recalificación de las operaciones presenta serios cuestionamientos; estos aspectos son precisamente los que en esta segunda parte habrán de desarrollarse.

Al igual que otras normas jurídicas, las cláusulas generales antielusión presentan una estructura compuesta por el supuesto de hecho y las consecuencias a él atribuidas de tal suerte que sin la actua-

---

<sup>44</sup> Trigueros Gaismán, Laura, Enciclopedia jurídica mexicana, 2a. ed., México, Porrúa, vol. 2, 2002, p.16.

<sup>45</sup> Cazorla Prieto, Luis María, Derecho financiero y tributario parte general, 21a ed., Navarra, Thomson Reuters, 2021, p. 167.

<sup>46</sup> Navarro Schiappacasse, María Pilar y Toledo Zúñiga, Patricia, op. cit., p. 9.

lización del primero las segundas no pueden sucederse; lo previsto por el artículo 5 A del CFF en términos llanos puede sintetizarse del modo siguiente: si en el ejercicio de las facultades de comprobación la autoridad presume que el contribuyente ha llevado a cabo actividades o transacciones que por un lado:

i. Carecen de razón de negocios

Y por el otro

ii. Le permiten realizar deducciones, reducciones, eliminaciones o diferimiento temporal de las contribuciones sea a través de deducciones, exenciones, no sujeciones, desconocimiento de ganancias o ingresos acumulables, ajustes o ausencias de los mismos o de la base imponible, acreditamiento o recaracterización de pagos o actividades o bien la modificación al régimen fiscal.

Se encuentra facultada para desconocer el tratamiento tributario otorgado por el contribuyente y atribuirle el que conforme a Derecho y a la naturaleza real de la operación corresponda.

La primera de las *endebles* previsiones de la tropicalizada cláusula es la acepción *razón de negocios*; en efecto ya desde los acuerdos alcanzados en el marco de la iniciativa BEPS se planteó la necesidad de incluir una norma general anti-abuso basado en los propósitos principales de las operaciones o acuerdos (conocida en la lengua anglosajona como *principal purpose test*) complementaria a las cláusulas de limitación de beneficios enfocándose en la negación de beneficios de los convenios,<sup>47</sup> en el caso del ordenamiento local, la problemática descansa en la indeterminación del contenido razón de negocios, es decir, no existe en la legislación tributaria definición

---

<sup>47</sup> Recuérdese que en el seno del BEPS las cláusulas se piensan como mecanismos para evitar el abuso de los convenios en materia de fiscalidad internacional y sin embargo, esas mismas cláusulas se han introducido en el ordenamiento tributario local pues la figura de elusión fiscal es un flagelo no solo propio de la planeación fiscal trasnacional.

de lo que puede entenderse por tal; únicamente existen referencias de carácter jurisprudencial emitidas por tribunales administrativos e inferencias del poder judicial de la federación.

Por ejemplo, si la autoridad hacendaria presume la naturaleza artificiosa de las operaciones es necesario argumentar si la operación posee una repercusión económica neta en la posición financiera del contribuyente, si existe una razón en el marco de su actividad que la justifique, si de la realización de la transacción se anticipa ganancia alguna previa a los propios efectos fiscales de la misma o bien, la medida en la que el contribuyente se hubiera expuesto a sufrir una pérdida bajo circunstancias ajenas a su control acaso lo más relevante fue la precisión siguiente: esos elementos son apenas aproximaciones más no rectoras inatacables para determinar la invalidez o la naturaleza artificiosa de las operaciones.

Por su parte el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reconoció la inexistencia de la definición legal de la expresión en cuenta, acudiendo así a la jerga financiera y que remite al motivo para realizar un acto, al cual se tiene derecho, relacionado con una ocupación lucrativa y encaminado a obtener una utilidad; se trata de la razón de existir de cualquier compañía lucrativa, es decir, buscar ganancias extraordinarias que beneficien al accionista y se propicie la generación de valor, creación y desarrollo de relaciones a largo plazo con clientes y proveedores. Pero ya desde ese momento, se dejaba en claro que dicho elemento si bien puede ser aducido por la autoridad hacendaria siempre y cuando no sea el único elemento con el que se allegue la misma, por lo que es indispensable además se compruebe la generación de beneficios fiscales directos o indirectos.

La academia por su parte ha propuesto que la razón de negocios implica que la autoridad fiscalizadora por primera vez podrá revisar, a través de sus facultades de comprobación, los actos jurídicos del contribuyente a efecto de verificar si estos se encuentran soportados de sustancia económica, y a nivel internacional alude

que a través de la prueba del propósito comercial las autoridades fiscalizadoras puedan verificar que los actos jurídicos de los contribuyentes se encuentren soportados o deriven de una transacción, es decir, que deben tener necesariamente un propósito comercial, con plena independencia de cualquier ventaja fiscal a la cual puedan estar asociados. En ese contexto la denominada prueba del propósito comercial en el contexto internacional, se integra esencialmente de dos requisitos que, si se cumplen, deberían evitar el escrutinio y ajuste por parte del gobierno de una transacción según la doctrina: i) que la adquisición de activos fue motivada por un propósito comercial y no de carácter tributario y ii) que el método de adquisición sólo puede justificarse por un propósito de carácter comercial y no tributario [...]

La prueba de propósito comercial se convirtió en la regulación de orden fiscal para efecto de que la autoridad fiscal pueda negar el uso de las pérdidas netas de los contribuyentes cuando la razón principal de la adquisición de bienes o servicios haya sido únicamente para obtener y asegurar los beneficios de las pérdidas netas (es decir, que no exista solamente una razón fiscal para su adquisición, que se haya realizado exclusivamente para reducir la carga fiscal de los contribuyentes). Lo que implica que debe existir un propósito comercial válido en los actos jurídicos que realice el contribuyente y que se reflejen en la sustancia económica de sus operaciones.<sup>48</sup>

Algunas otras legislaciones latinoamericanas al introducir este tipo de cláusulas generales antielusión han intentado delimitar el actuar de la autoridad hacendaria: el caso colombiano define cuándo se entenderá que un acto o negocio es artificioso y derivado de ello carece de propósito económico y comercial:

---

<sup>48</sup> López Villa, Juan Raúl y Constantito Hadar, Julio Cesar, *Razón de negocios* (cláusula antielusión, artículo 5. A- del CFF), México, Flores, 2022, pp. 25 y 26.

- i. El acto o negocio se ejecuta de un modo que en términos económicos y comerciales no es razonable;
- ii. El acto o negocio jurídico da lugar a un elevado beneficio fiscal que no se refleja en los riesgos económicos o empresariales asumidos por el obligado tributario;
- iii. La celebración de un acto o negocio jurídico estructuralmente correcto es aparente, ya que su contenido oculta la verdadera voluntad de las partes.<sup>49</sup>

La segunda de las posibles *grandes taras* de la cláusula general antielusiva mexicana se encuentra en el aspecto procedimental: la autoridad fiscal deberá someter a un órgano colegiado integrado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria el caso en concreto con miras a obtener una opinión favorable, una especie de autorización sobre la aplicabilidad de la cláusula general antielusión. La integración de ese operador jurídico por disposición legal esta normada por la resolución miscelánea fiscal y al tenor de ese contenido el cuerpo colegiado se conforma por:

- i. Titular de la administración central de normatividad e impuestos internos (coordinador);
- ii. Secretario técnico y prosecretario designados por el coordinador.
- iii. Los titulares de las unidades administrativas de legislación tributaria, unidad de política de ingresos tributario y subprocuraduría fiscal federal de legislación y consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- iv. Titulares de la administración general de auditoría fiscal federal, la administración general de grandes contribuyentes, administración general de hidrocarburos, administración general de auditoría de comercio exterior y la administración general jurídica.

---

<sup>49</sup> Artículo 869 del Estatuto Tributario Nacional.

La razón por la cual la crítica se centra en dicha designación es que ese cuerpo colegiado tiene en sus manos la relevante tarea de interpretar la legislación, así como la recalificación de las operaciones por lo que debe encomendarse a operadores jurídicos calificados. Acudiendo a la experiencia internacional el caso chileno le encomienda dicha tarea a un órgano colegiado conformado entre otros miembros por el Tribunal Tributario y Aduanero, es decir, más allá de la presencia administrativa se reconoce la importancia vital de la labor del poder judicial en tanto abrazan a las personas más calificadas en la interpretación jurídica, de ahí que la conformación del cuerpo colegiado prevista por el CFF resulte poco idónea, el legislador pudo haber considerado la puntual intervención de la PRODECON como defensor del contribuyente y garante de la presunción de buena fe de los sujetos obligados pero también es indispensable la participación de operadores jurídicos especializados en la labor interpretativa.

## VI. CONCLUSIONES

1. La oscuridad, la ambigüedad, las antinomias y las lagunas presentes en la norma jurídica se observan como situaciones que causan conflictos entre los contribuyentes y la autoridad fiscales. Las relaciones tributarias sanas entre los sujetos que participan en las contribuciones deben comenzar por reglas claras y bien definidas que den certeza a los contribuyentes en el pago de las contribuciones.
2. La aplicación estricta es una institución que pretende dar luz con respecto a la manera de como habrá de interpretarse la norma tributaria para aquellas normas que establecen cargas, señalan excepciones y las que fijan infracciones y sanciones a los contribuyentes, todas ellas previstas dentro del artículo 5° del Código Fiscal de la Federación. Ahora bien, los criterios jurisprudenciales de la SCJN se han encargado de definir

qué es lo que se debe entender por aplicación estricta, advirtiéndose que se trata en primer término, de utilizar el método de interpretación literal, y sólo si persiste la duda para el intérprete, se tiene permitido utilizar algún otro método de interpretación jurídica.

3. El artículo 5° del Código Fiscal de la Federación debe dar luz acerca de la interpretación en materia tributaria. Sin embargo, se observa que es oscuro al ser interpretado por la SCJN. En este sentido, esta norma pierde todo sentido teleológico pues la norma que se encarga de mostrar el sentido, por lo menos en materia de interpretación de la norma tributaria, a su vez, tiene que ser interpretada.
4. Los elementos subjetivos, entre los que podemos mencionar creencias personales, sexo, cuestiones gastronómicas y la experiencia, entran en juego para la actividad interpretativa. En razón de estos elementos, se pueden llegar a una variedad de interpretaciones.
5. Actualmente la aplicación estricta establece una relación de los métodos de interpretación jurídica complicada de observar, además, de poca utilidad en la praxis. El efecto final para la aplicación estricta en la interpretación de la norma tributaria es el mismo que cualquier otra norma del sistema jurídico, en principio tendrá que ser interpretada por el método literal y ante la duda del intérprete se utilizaría otro método. Lo cual deja abierta la posibilidad de que un intérprete válidamente pueda manifestar duda ante la primera interpretación (la del método literal) aún en los casos en los que evidentemente, la norma sea clara.
6. A través de la técnica de disociación se consigue crear lagunas axiológicas en la norma jurídica. Por disociar se entiende, hacer una distinción no prevista por el legislador al momento de crear la norma.

7. Se entiende por laguna axiológica cuando el intérprete, una vez identificada la norma disociada, advierte que un supuesto de hecho, desprendido de la disociación, sí está regulado por una norma jurídica, mientras que el otro supuesto disociado no se encuentra regulado. Lo anterior es causa de que el legislador debió considerar esta distinción, en el entendido de que para la norma disociada no le es aplicable la o las consecuencias jurídicas previstas en la propia norma.
8. El efecto para las normas que se han disociado es derrotarlas, es decir, que le deje de ser aplicable la consecuencia jurídica y colmarla por una consecuencia que proviene de una interpretación formulada por el propio intérprete, es decir por aquel que previamente disoció la norma jurídica.
9. En virtud de que cualquier norma puede ser derrotada por medio de la técnica de disociación, y después colmada con una interpretación formulada por aquel que interpreta, se observa que la aplicación estricta es una institución que ha dejado de ser útil en la labor de la interpretación de la norma tributaria.
10. Se comprende que la interpretación final la realiza el juez, sin embargo, también es cierto para aquellos que con frecuencia utilizan la norma tributaria, la institución de la aplicación estricta, puede llegar a generar confusión debido a la oscuridad en su contenido, generando controversias judiciales que pueden llegar a evitarse.
11. La redacción actual de lo que debe entenderse por razón de negocios da lugar a un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad hacendaria en perjuicio del contribuyente, mientras que la integración del órgano colegiado si bien garantiza la presencia del personal inmiscuido en las tareas administrativas propia de la recaudación lo cierto es que este es un tema que solicita pericia jurídica mucho más allá de la experiencia propia de la función pública.

## VII. FUENTES DE CONSULTA LIBROS Y REVISTAS

- Cazorla Prieto, Luis María, Derecho financiero y tributario parte general, 21a ed., Navarra, Thomson Reuters, 2021.
- Fabra Zamora, Jorge Luis y Rodríguez Blanco, Verónica (eds.), Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho, volumen uno, México, IIJ-UNAM, 2015.
- García Novoa, César, La cláusula antielusiva en la nueva ley general tributaria, Madrid, Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales, 2004.
- Falcón y Tella, Ramón y Pulido Guerra, Elvira, Derecho fiscal internacional, 3a. ed., Madrid, Marcial Pons, 2018.
- Góngora Pimentel, Genaro David, La lucha por el amparo fiscal, México, Porrúa, 2007.
- Guastini, Riccardo, “Variaciones sobre temas de Carlos Alchourrón y Eugenio Bulygin”, Doxa, Cuadernos de filosofía del derecho, Alicante, núm. 31, 2008.
- Estudios sobre la interpretación jurídica, 1a. ed., trad. de Miguel Carbonell y Marina Gascón, IIJ, UNAM, México, 1999.
- Interpretar y argumentar, trad. de Silvia Álvarez Medina, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2014.
- Johansson, Asa, et alt., Anti-avoidance rules against international tax planning: a classification economics departments working papers, No. 1356, Organisation for Economic Co-operation and Development, ECO/WKP(2016)80, 2016.
- López Villa, Juan Raúl y Constantino Hadar, Julio Cesar, Razón de negocios (cláusula antielusión, artículo 5. A- del CFF), Méxi-

- co, Flores, 2022.
- Melgar Manzanilla, Pastora, *Proporcionalidad y equidad tributarias a la luz del paradigma de los derechos humanos*, México, UNAM, Coordinación de estudios de posgrado, 2015.
- Navarro Schiappacasse, María Pilar y Toledo Zúñiga, Patricia, “Función de la norma general antielusión en la interpretación tributaria”, en *Dikaion*, año 37, vol. 32, núm. 1, 2023, pp. 17 y sucesivas.
- Nieto Castillo, Santiago, “Jurisprudencia e interpretación jurídica en la Constitución mexicana. Evolución e implicaciones en la cultura jurídica nacional”, en Carbonell Sánchez, Miguel y Valadés, Diego (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, IIJ-UNAM, 2007.
- Palomo Carrasco, Óscar, *La observancia obligatoria de la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación y de los tribunales colegiados de circuito en los actos administrativos*, serie doctrinal jurídica, núm. 726, 1a. reimpresión, México, IIJ-UNAM, 2017.
- Quijano Álvarez, Alejandro, “¿Objetividad o subjetividad en las resoluciones judiciales? Análisis crítico desde una perspectiva práctica”, *Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*.
- Quisope Atoquilca, Carlos Luis, “Una aproximación a las teorías de la interpretación de la Constitución”, *Derecho & sociedad*, Perú, núm. 48, 2017.
- Rajmilovich, Darío, *Planificación fiscal internacional*, Buenos Aires, Argentina, La ley, 2013.
- Ramírez Pardo, Héctor Gustavo, *Cláusula general antiabuso. Del análisis teórico a la aplicación práctica*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2016.

- Rodríguez, José Luis, “Lagunas axiológicas y relevancia normativa”, *Doxa. Cuadernos de filosofía del derecho*, Alicante, núm. 22, 1999.
- Tarsitano, Alberto, “El principio constitucional de capacidad contributiva”, en García Belsunce, Horacio A., (coord.), *Estudio de derecho constitucional tributario. En homenaje al prof. Dr. Juan Carlos Luqui*, Buenos Aires, editorial de Palma, 1994.
- Trigueros Gaismán, Laura, *Enciclopedia jurídica mexicana*, 2a. ed., México, Porrúa, vol. 2, 2002.
- Vega Gómez, Juan, “Seguridad Jurídica y aplicación judicial”, en Real Alcalá, J. Alberto, (ed.), *La maquinaria del derecho en Iberoamérica. Constitución, derechos fundamentales y administración*, Serie doctrina jurídica, núm. 772, México, IJ-UNAM, 2016.

## JURISPRUDENCIA

CONTRIBUCIONES. LAS DISPOSICIONES REFERENTES A SUS ELEMENTOS ESENCIALES, AUNQUE SON DE APLICACIÓN ESTRICTA, ADMITEN DIVERSOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN PARA DESENTRAÑAR SU SENTIDO. Tesis 2a /J. 133/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, diciembre de 2002.

ESPAÑA, Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso, STS 4147/2011.

MULTA DE FONDO Y MULTA FORMAL. DISTINCIÓN ENTRE LAS PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 76, FRACCIÓN II, Y 81, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE EN 1993, 1994 Y 1995. Tesis: VI.1o.A. J/21, Fuente: *Semanario Judicial de la Fed-*

ración y su Gaceta. Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1224, Novena Época.

SENTENCIA C-105/93. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 278 del Decreto Ley 624 de 1989, expedido con base en las facultades extraordinarias otorgadas por los artículos 90-5 de la ley 75 de 1986 y 41 de la ley 43 de 1987 de la Corte Constitucional de la República de Colombia.

VALOR AGREGADO. EL TÉRMINO “TERCEROS” EMPLEADO EN LOS REQUERIMIENTOS RELACIONADOS CON LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 32, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE APLICACIÓN ESTRICTA DE LAS DISPOSICIONES FISCALES QUE IMPONEN CARGAS O EXCEPCIONES A ÉSTAS Y DE LEGALIDAD. Tesis: 2a./J. 81/2015 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 21, agosto de 2015, Tomo I, página 1176, Décima Época.

## MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL PREVIO PARA REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MÉXICO: UNA PROPUESTA

### *PREVIOUS CONSTITUTIONAL CONTROL MECHANISM FOR CONSTITUTIONAL REFORMS IN MEXICO: A PROPOSAL*

TONATIUH GRANADOS SAMANIEGO <sup>1\*</sup>

---

**Sumario.** I. Introducción II. Los límites de la reforma constitucional. III. La inconventionalidad de las reformas constitucionales: Argumentos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. IV. Conclusión. V. Fuentes de consulta.

**Resumen.** En México, ningún texto de reforma constitucional técnicamente puede ser considerado inconstitucional, sin embargo, algunos textos sí pueden llegar a ser inconventionales. El Sistema Jurídico Mexicano no contempla ningún medio de control constitucional, ni previo ni a posteriori para recurrir esas reformas constitucionales inconventionales, por lo que resulta necesario la instrumentación de un medio de control constitucional previo para este tipo de reformas.

**Palabras clave.** Inconstitucional, inconventional, reforma constitucional, medio de control constitucional.

**Abstract:** In Mexico, no constitutional reform text can technically be considered unconstitutional; however, some texts may be unconventional. The Mexican Legal System does not provide for any constitutional control mechanism, either prior or subsequent, to challenge these unconventional constitutional reforms. Therefore, it is necessary to implement a prior

---

<sup>1</sup> \* Licenciado en Derecho y maestrando en Derecho por convenio con el Senado de la República, asesor parlamentario en el Senado de la República, correo: [tgranados@me.com](mailto:tgranados@me.com)

constitutional control mechanism for this type of reform.

**Keywords.** Unconstitutional, unconventional, constitutional reform, control mechanism.

## I.- INTRODUCCIÓN

¿Puede una reforma constitucional ser inconvencional?; ¿Existe algún medio de control que pueda ser interpuesto para impugnar una reforma constitucional considerada inconvencional?; ¿Existe algún límite a las reformas constitucionales?; ¿Existe en México alguna autoridad jurisdiccional que pueda anular estas reformas constitucionales consideradas inconvencionales?.

El objetivo de este artículo es analizar los elementos disponibles que permitan dar respuesta a los cuestionamientos anteriores y proponer como alternativa, un mecanismo de control constitucional previo para verificar la convencionalidad de reformas constitucionales.

## II.- LOS LÍMITES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Existen tres elementos que ayudan a discernir los límites de una reforma constitucional: a) El poder que la realiza; b) Los límites explícitos de la constitución y c) El tribunal ante quien puede recurrirse esa reforma.

Es incuestionable que el titular de la facultad legislativa es el Poder Legislativo y que la facultad reformativa de la constitución, ya sea para reformar o adicionar, recae en un órgano o poder revisor de la constitución, también llamado “*constituyente permanente*”; sin embargo, al igual que el Poder Legislativo es un poder constituido con límites muy bien establecidos.

Guilebaldo Murillo, argumenta que el artículo 135 de la Constitución autoriza al Congreso de la Unión para reformarla previa aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México. Pero una cosa —dice Murillo— es “*reformular, y otra muy distinta deformar*”.<sup>2</sup> Son válidas las enmiendas o mejoras a la Constitución, siempre que sean conforme a los lineamientos básicos de la misma, lo que no es válido es que destruya, se cambie sustancial y radicalmente con el pretexto de reformarla por encima de la voluntad de los gobernados.

En cuanto a los límites explícitos de acuerdo con Jorge Carpizo, son “*aquellos principios que la propia Constitución señala sin ambigüedad alguna, en forma explícita y directa, que son intocables, que no se pueden reformar ni alterar.*”<sup>3</sup> A estas normas suele denominárseles cláusulas pétreas, intangibles o de intangibilidad.

Resulta lógico desde el punto de vista jurídico que un poder constituido, como el órgano revisor de la Constitución, no pueda tocar ni alterar las normas de intangibilidad, debido a que entonces estaría desconociendo al poder constituyente y usurpando facultades que no le han sido atribuidas sino, al contrario, expresamente prohibidas.

El tercer elemento es el relativo a las facultades que tiene el tribunal constitucional, al igual que el órgano revisor de la constitución, éste tribunal también tiene límites, Jorge Carpizo establece tres: a) Su competencia, la cual es primordialmente la interpretación de la Constitución, no puede ir más allá de las funciones que expresamente le señala la misma. b) Respeto a las cláusulas pétreas contenidas en la Constitución y c) Acatamiento a la Constitución material, o sea a los principios y valores fundamentales que individualizan a

---

<sup>2</sup> MURILLO, Guilebaldo, Inconstitucionalidad del actual artículo 3º de la Constitución Federal, Editorial Jus, México, 1941, pp. 19-21.

<sup>3</sup> CARPIZO, Jorge, El Tribunal Constitucional y el Control de la Reforma Constitucional, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 125, México, p. 759. [en línea] <https://tinyurl.com/ycydn6c6> [consulta: 24 abril 2023].

la ley fundamental, aunque no estén expresamente señalados.<sup>4</sup> Una de las funciones esenciales del tribunal es cuidar la obediencia a dichos principios.

### III. LA INCONVENCIONALIDAD DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES: ARGUMENTOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

En septiembre de 2022 la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió la acción de inconstitucionalidad 130/2019 y su acumulada 136/2019 referente a la prisión preventiva oficiosa,<sup>5</sup> el ministro Luis María Aguilar al presentar su proyecto de sentencia argumentó que el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución, es contrario a los derechos humanos que integran el sistema jurídico mexicano, por lo que debe implicarse dicha porción normativa y como consecuencia declarar la invalidez del artículo 167 párrafo séptimo del Código Nacional de Procedimientos Penales y del artículo 5 fracción XIII de la Ley de Seguridad Nacional por establecer la procedencia de la prisión preventiva oficiosa de manera absoluta, desproporcionada y automática en contravención de los principios constitucionales que rigen la prisión preventiva, la presunción de inocencia y el principio de proporcionalidad.<sup>6</sup>

Al respecto, la ministra Yasmín Esquivel argumentó no estar de acuerdo con la idea de que la Suprema Corte tenga atribuciones para inaplicar una norma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, dicho de otro modo, incumplir una norma

---

<sup>4</sup> Ibidem, p. 764.

<sup>5</sup> Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 5 de septiembre de 2022, [en línea] <https://tinyurl.com/5n7h6ds8> [consulta: 24 de abril de 2023].

<sup>6</sup> Ibidem, pp. 12-14.

establecida en ella. Para la ministra Esquivel un poder constituido incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no puede dejar de observar y cumplir la Constitución y privilegiar la observancia de un tratado internacional en contra de la letra expresa del artículo 133 de la propia Constitución.<sup>7</sup>

El ministro Alberto Pérez Dayán en su participación argumentó que la Constitución, como documento fundamental, no puede ser declarada inconstitucional ni tampoco inconvenional. Afirma que en ejercicio de las competencias y atribuciones que la Constitución Federal asigna a la Suprema Corte, no resulta posible aceptar que el Tribunal Constitucional inaplique, invalide o desconozca una de sus propias disposiciones, como el artículo 19 derrotado por una norma o interpretación de naturaleza convencional que la subordine o someta, por lo menos no en el orden constitucional que rige el país, es categórico al afirmar que el tratado se debe a la Constitución y no la Constitución al tratado.<sup>8</sup>

El ministro Arturo Zaldívar en su intervención afirmó que el constitucionalismo que considera que la Corte no está facultada para inaplicar una porción normativa de un artículo constitucional, es un constitucionalismo que se encuentra totalmente rebasado y superado desde la reforma de derechos humanos de dos mil once. Afirma el ministro que al reformarse el artículo 1o de la Constitución, se integra un catálogo de derechos humanos a nuestra carta magna y que las normas de derechos humanos de tratados internacionales y convenciones en que México es parte son Constitución. El ministro Zaldívar es categórico al afirmar que la Corte no solo tiene atribuciones sino la obligación de interpretar:

¿Si este bloque de constitucionalidad de derechos humanos no es indisponible, incluso para las mayorías, quiere decir que el día de mañana el poder revisor puede

---

<sup>7</sup> Ibidem, p. 18.

<sup>8</sup> Ibidem, pp. 43-46.

establecer en la Constitución la tortura, los azotes, la pena de muerte, los tratos inhumanos, la esclavitud y, ante todo eso, el Tribunal Constitucional no podría ser absolutamente nada?”.<sup>9</sup>

Al respecto de la inconventionalidad de reformas constitucionales la Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha pronunciado, recientemente en la sentencia del caso Tzompaxtle Tecpile y otros contra México, la Corte argumentó que el Estado mexicano ha mantenido en su sistema jurídico las figuras de prisión preventiva oficiosa y del arraigo, que estas no han sido anuladas ni derogadas a pesar de que han transitado por diversos textos normativos, apareciendo actualmente en la Constitución Política y que este es un hecho ilícito de carácter continuado. Expresa la Corte que las autoridades no pueden vulnerar los derechos reconocidos en la Convención Americana tales como los derechos a la presunción de inocencia, a la libertad personal, al debido proceso y no pueden llevar a cabo detenciones ilegales o arbitrarias.<sup>10</sup>

La Corte sostiene que nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aun calificados de legales como la prisión preventiva oficiosa- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad. Se requiere que la ley interna, el procedimiento aplicable y los principios generales expresos o tácitos correspondientes sean, en sí mismos, compatibles con la Convención Americana.

---

<sup>9</sup> Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 6 de septiembre de 2022, pp. 60-65 [en línea] <https://tinyurl.com/mr4794rp> [consulta: 24 de abril de 2023].

<sup>10</sup> Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México, 7 de noviembre de 2022, San José de Costa Rica, p. 26 [en línea] <https://tinyurl.com/3xpn2zjp> [consulta: 24 de abril de 2023].

#### IV. CONCLUSIÓN

De lo anterior se concluye: 1.- Si es factible que una reforma constitucional sea inconveniente. 2.- No existe en nuestro ordenamiento jurídico mexicano recurso alguno para impugnar una reforma constitucional que sea contraria al texto constitucional o a los tratados internacionales firmados por México. 3.- Existen límites a la reforma constitucional que el poder constituido debe observar; la facultad otorgada en el artículo 135 es para reformar o adicionar, no para destruir, deformar, limitar o restringir derechos consagrados en la constitución y en los tratados internacionales. 4.- La Suprema Corte de Justicia, al ser un poder constituido al igual que el órgano revisor o reformador, se encuentra imposibilitado de ir más allá de lo que la propia constitución le permite, por tanto, no puede declarar la inconstitucionalidad o inaplicabilidad de una reforma constitucional. 5.- Así como la propia constitución establece mecanismos de control constitucional como el amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales y el juicio de revisión constitucional, se debe explorar la posibilidad de incorporar un recurso para impugnar las reformas constitucionales que son contrarias a los derechos consagrados en el texto constitucional y en los tratados internacionales de los cuales México es parte.

Por lo anterior, se propone incorporar al artículo 105 constitucional como una facultad de la Suprema Corte de Justicia una fracción IV que le permita conocer de un medio de control previo de constitucionalidad y/o convencionalidad de reformas constitucionales, para determinar la constitucionalidad y/o convencionalidad del texto propuesto.

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I a III. ...

IV.- Del control previo de constitucionalidad y/o convencionalidad de reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión hasta antes de su promulgación y publicación; el cual podrá ser promovido por el Ejecutivo Federal, por uno o más diputados y senadores del Congreso de la Unión y por una o más legislaturas de las entidades federativas.

[...]

#### **V. FUENTES DE CONSULTA.**

CARPIZO, Jorge, El Tribunal Constitucional y el Control de la Reforma Constitucional, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 125, México, [en línea] <https://tinyurl.com/ycydn6c6> [consulta:24 abril 2023]

MURILLO, Guilebaldo, Inconstitucionalidad del actual artículo 3° de la Constitución Federal, Editorial Jus, México, 1941.

Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México, 7 de noviembre de 2022, San José de Costa Rica, p. 26 [en línea] <https://tinyurl.com/3xpn2zjp> [consulta: 24 de abril de 2023].

Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 5 de septiembre de 2022, [en línea] <https://tinyurl.com/5n7h6ds8> [consulta: 24 de abril de 2023.]

Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 6 de septiembre de 2022, [en línea] <https://tinyurl.com/mr4794rp> [consulta: 24 de abril de 2023.]

## EL ESTABLECIMIENTO DE ESPACIOS EXCLUSIVOS PARA EL CONSUMO DE LA MARIHUANA EN MÉXICO

### *THE ESTABLISHMENT OF EXCLUSIVE SPACES FOR THE CONSUMPTION OF MARIJUANA IN MEXICO*

SEBASTIAN ROJAS MONTES DE OCA<sup>1</sup>

---

**Sumario:** I. Introducción II. La situación actual de la marihuana en México. III. Experiencias internacionales. IV. ¿Por qué sí o por qué no establecer espacios exclusivos?. V. Consideraciones finales

**Resumen:** La legalización del uso recreativo de la marihuana en México aún tiene un largo camino por recorrer. Con las nuevas adecuaciones a la Ley General para el Control del Tabaco son necesarias medidas para garantizar los espacios libres de humo y al mismo tiempo salvaguardar la libertad en el consumo de marihuana, principalmente a través del tabaco, por lo cual la instalación de espacios exclusivos para su consumo resulta una opción para que se cumplan ambos derechos.

**Palabras clave:** cannabis, marihuana, legalización, uso lúdico, derechos humanos

**Abstract:** There exist a long way on legalizing the recreational use of marihuana in Mexico. With the new changes on Tobacco's Control General Law, there are necessary new measures for guarantee free smoke sites and at the same time preserve the free consumption of marihuana through tobacco which the installation of exclusive areas to its consumption

---

<sup>1</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales y maestrando en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, en convenio con el Senado de la República [2023], correo: [sebrmdo@gmail.com](mailto:sebrmdo@gmail.com)

could be an option to satisfy both rights: the smoking and the free smoking areas.

**Keywords:** cannabis, marihuana, legalizing, recreational use, human rights.

## I. INTRODUCCIÓN

En México, el consumo de la marihuana para fines recreativos es un tema que se encuentra en desarrollo por las vertientes favorables y desfavorables a las que se enfrenta.

Si bien su consumo debe ser personal y controlado, no debe afectar los derechos, de tal forma que resulta necesario determinar la posibilidad de establecer espacios exclusivos para su consumo, con el propósito de garantizar los derechos de todos, tanto de consumidores como de no consumidores, y cumplir con los compromisos nacionales e internacionales de los que México forma parte.

## II. LA SITUACIÓN DEL CANNABIS O MARIHUANA EN MÉXICO

El cannabis, también conocida como marihuana, ha sido usado con fines medicinales a través del tiempo, debido a que resulta ser un buen analgésico en el alivio del dolor y el tratamiento de padecimientos considerados graves como el cáncer, la esclerosis, dolores crónicos, entre otros, presentándose de diversas formas, a través del olfato, el tacto y el gusto como lo son ungüentos, vapores, pastillas, etcétera, pero el más empleado y conocido es el tabaco.

Su uso ha llevado a considerar su consumo más allá de los fines médicos, particularmente con fines recreativos como es el caso de Canadá, Estados Unidos y Uruguay, por mencionar algunos.

En el caso de México, en noviembre de 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la prohibición del uso personal de la marihuana resultaba inconstitucional al ser considerado derecho al libre desarrollo de la personalidad.<sup>2</sup>

Con el amparo en revisión 237/2014, conocido como “*Amparo Smart*”, promovido por la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la Ley General de Salud concernientes a prohibiciones administrativas para sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer y transportar marihuana para consumo lúdico y personal, al considerarlas violatorias a los derechos humanos de las personas.

Cabe destacar que las sentencias de amparo solamente tienen efectos jurídicos sobre quien las interpone, por ende, se buscó la forma de crear jurisprudencia ante diversos amparos otorgados en la materia.

Mediante la “*Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal*”, presentada el 21 de abril de 2016 por el Presidente de la República, se da paso a la legalización del uso medicinal del cannabis, quedando la Secretaría de Salud como responsable del diseño y ejecución de políticas públicas que regulen su utilización, despenalizando la siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana con fines médicos y científicos.

La iniciativa también contempló la exportación e importación de productos derivados del cannabis en concentraciones del 1% o menores de Tetrahidrocannabinol y que tengan amplios usos industriales que cumplan con los requisitos propuestos.

---

<sup>2</sup> Amparo en revisión 237/2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Primera Sala, 2015, 92 fojas [en línea], <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-01/AR%20237-2014%20v.%20p%C3%BAblica%20PDF.pdf> [consulta: 10 de marzo de 2023]

El 28 de abril de 2017, el Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos aprobó el consumo medicinal de este producto, alegando que al regular el uso terapéutico de la marihuana en México se permitirá la generación de un comercio dirigido a los enfermos con cáncer terminal, esclerosis múltiple o sida, para mejorar su calidad de vida.

Actualmente, en el Estado Mexicano está prohibida su producción, distribución, venta, consumo y cultivo con fines recreativos, aunque desde el 2019 se ha impulsado una ley que permita su uso no medicinal, por las observaciones de la Suprema Corte de Justicia al considerar inconstitucional prohibir su consumo.

La Corte emitió nuevamente una orden para que el Congreso de la Unión legisle en la materia<sup>3</sup> sin embargo, éste ha solicitado prórrogas a la Corte para resolver la inconstitucionalidad y aprobar la legislación correspondiente, siendo la última el 30 de abril de 2021, por lo cual la Corte procedió a emitir la Declaratorio General de Inconstitucionalidad 1-/2018 el 28 de junio de 2021.

En marzo de ese mismo año, la Cámara de Diputados aprobó en lo general el dictamen que expide la Ley Federal para la Regulación del Cannabis, el cual reforma la Ley General de Salud y el Código Penal Federal, despenalizando el uso lúdico de la marihuana, no obstante, aún es necesaria la aprobación del dictamen por el Senado.

Aunque en México existen diversos productos en los cuales se puede encontrar el componente psicoactivo del cannabis, su principal medio de consumo es el tabaco.

---

<sup>3</sup> NIETO Guillermo, “Legislación de cannabis en México, ¿para cuándo?”, El Universal, 9 de enero de 2023 03:52 h., actualizada 03:52, México [en línea], <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/guillermo-nieto/legislacion-de-cannabis-en-mexico-para-cuando> [consulta: el 15 de marzo de 2023]

Con el Reglamento de la Ley General para el Control del Tabaco que entró en vigor en enero de 2023 se buscan dos objetivos principales<sup>4</sup>: prohibir toda forma de publicidad y promoción de productos de tabaco; y ampliar la protección frente al humo y las emisiones de cualquier producto de tabaco y nicotina, mediante espacios cien por ciento libres de humo y emisiones, con zonas al aire libre exclusivamente para fumar.

### III. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

Existen países que tiene más experiencia en la materia y han aplicado diversas legislaciones y medidas para regular el tema.

Canadá, por ejemplo, mediante su ley federal “*Cannada Act*” establece los siguientes puntos relevantes:

- Protección a menores de edad mediante restricciones en publicidad, promociones e incentivos para el uso del cannabis
- Poseer hasta 30 g de en público
- Compartir hasta 30 g con otros adultos
- Comprar cannabis o aceite de cannabis con un minorista con licencia provincial o en una tienda en línea
- Cultivar hasta cuatro de sus propias plantas de cannabis por residencia
- Vigilancia y control del comercio a través de licencias federales para la producción, cultivo y procesamiento del cannabis
- Autoriza a provincias y municipios distribuir y vender el cannabis en concordancia con las disposiciones federales

---

<sup>4</sup> COMISIÓN NACIONAL CONTRA LAS ADICCIONES, “México cuenta con avanzado reglamento para el control de tabaco”, Comunicado 12, 20 de diciembre de 2022, Ciudad de México [en línea] <https://www.gob.mx/salud/conadic/prensa/mexico-cuenta-con-avanzado-reglamento-para-el-control-de-tabaco-322310?idiom=es> [consulta: 9 de marzo de 2023]

- Regula la cadena de suministro, provee a adultos con acceso a un suministro de cannabis certificado y con adecuados controles de calidad
- Control en empaquetado y comercialización

Por su parte, Uruguay fue el primer país en establecer una ley federal para regular el comercio del cannabis, con la Ley N.º 19.172 en 2016. Al respecto, la Organización México Unido contra la Delincuencia<sup>5</sup> destaca los siguientes puntos de la ley:

- El mercado legal es atendido sólo por dos compañías privadas
- Entre 5% y 15% de contenido de THC de tres cepas de cannabis herbal
- Empaquetado simple y sin marcas, con advertencias y un máximo de 10 gr de cannabis
- Precio establecido por entidad regulatoria considerando a los del mercado ilícito actual
- Exonerado de impuestos a los productos agrícolas y las ventas al IVA
- Sólo está disponible en farmacias registradas, para mayores de 18 años y no existe sanción por posesión no autorizada
- Se prohíbe su publicidad, mercadeo y promoción
- Posesión de hasta 6 plantas en domicilio de cultivadores registrados
- Para los clubes: entre 15 y 45 miembros, cultivar hasta 99 plantas, y distribuir hasta 480 gramos de cannabis por persona al año

---

<sup>5</sup> MURKIN George, Legalización del Cannabis en Uruguay: Priorizando la salud y seguridad públicas sobre el lucro privado, Kique Bossio (traducc.), México Unido Contra la Delincuencia y TRANSFORM, junio de 2016 [en línea], <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/Legalizacio%CC%81n-del-cannabis-en-Uruguay.pdf> [consulta: 15 de marzo de 2023]

- Los residentes deben registrarse en una base de datos gubernamental de consumidores y adquirir un máximo de 10 gramos por semana.

Como se observa, en lo que coinciden ambos casos es el control regulatorio gubernamental y en la no difusión ni promoción, haciéndolo accesible para los consumidores existentes, no para atraer nuevos al mercado.

#### **IV. LOS ESPACIOS EXCLUSIVOS DE CONSUMO: ¿POR QUÉ SÍ O POR QUÉ NO?**

La importancia de establecer o reducir los espacios en los cuales se pueda fumar libremente, responde a diversos compromisos a nivel internacional adoptados en los países, en cuyo caso el tabaco toma una mayor relevancia.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, el tabaco -incluido el tabaquismo pasivo- mata a más de siete millones de personas cada año, afectando de distinta forma tanto a adultos como a menores de edad, expuestos a lo que la OMS denomina humo de tabaco ajeno (HTA)<sup>6</sup>

Esto afecta en la salud de aquellos individuos expuestos al humo de tabaco, que se convierten en consumidores pasivos, al inhalar el humo de los productos de tabaco, tanto de nicotina como de aquellos compuestos por cannabis.

Como ya se mencionó, con la nueva ley<sup>7</sup> aprobada en México se busca garantizar los espacios libres de humo para los no fumadores mediante zonas exclusivas ubicadas al aire libre; en estas zonas no

---

<sup>6</sup> ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Protect: proteger a la población del humo de tabaco (Medidas “MPOWER” para el control del tabaco), [en línea], [https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2472:2010-protect-protoger-poblacion-humo-tabaco&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0](https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=2472:2010-protect-protoger-poblacion-humo-tabaco&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0) [consulta: el 12 de marzo de 2023]

<sup>7</sup> “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de

se podrán consumir alimentos y bebidas; tampoco debe haber cerca actividades sociales, de esparcimiento o lúdicas; sólo para mayores de edad.

En Japón, por ejemplo, existe un programa en el cual se establecieron zonas exclusivas para fumadores, denominadas *Smoking Room*<sup>8</sup>, con el fin de garantizar los espacios libres de humo para así evitar el daño a la salud de los no fumadores, así como accidentes como quemaduras en la piel o la ropa.

Con todo lo anterior permanece una pregunta en el aire ¿Es viable el establecimiento de espacios exclusivos para fumadores de marihuana en México?

De acuerdo con el marco jurídico vigente, la creación de estos espacios exclusivos tendría que ser más que una propuesta por las siguientes premisas:

En primer lugar, existían dos puntos de reunión conocidos públicamente para fumar marihuana, uno era el Jardín Luis Pasteur frente al Senado, el otro es la Plaza de la Información, cerca de metro Hidalgo. En el caso del primero, actualmente se ha recuperado este espacio verde, desplazando a quienes se reunían en este punto a la zona cercana al metro hidalgo, generando que exista un sobrecupo del espacio y obligando a peatones a circular por debajo de la banqueta o a travesar las nubes de humo.

---

la Ley General para el Control del Tabaco”, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 17 de febrero de 2022 [en línea], [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5643187&fecha=17/02/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643187&fecha=17/02/2022#gsc.tab=0) [consulta: 2 de marzo de 2023]

<sup>8</sup> UNA VENTANA A JAPÓN, Fumar en Japón, Fragmentos de Japón, Sociedad, Cultura, 7 de julio de 2016, [en línea], <https://www.nippon.com/es/features/jg00085/>, [consulta: 15 de marzo de 2023]

Ligado con lo anterior, en estos puntos de reunión el consumo es al aire libre, por lo cual cualquiera queda expuesto al humo de tabaco, tanto los fumadores como no fumadores, incluyendo mujeres, niños, niñas y embarazos o personas con problemas de salud, que se convierten en consumidores pasivos.

En tercer lugar, el producto queda al alcance de todos, principalmente de menores de edad, convirtiéndolos en uno de los principales objetivos en el consumo, contraviniendo con diversas disposiciones de la ley como la mayoría de edad y fomentar la reducción de su consumo.

Por último, al estar expuestos en espacios abiertos, se queda propenso a accidentes como quemaduras (que quedan a la altura de cigarros encendidos), contaminación (al tirar los residuos), acceso de menores al cigarro de cannabis, así como el incremento en el número de consumidores.

## **V. CONSIDERACIONES FINALES**

Con el fin de cumplir con los compromisos internacionales y las políticas públicas en México, se deben adecuar espacios exclusivos para los consumidores de tabaco de cannabis.

Finalmente, aún falta un arduo trabajo para cumplir y garantizar los espacios libres de humo. En el caso de la marihuana la creación de espacios exclusivos y cerrados con acceso para mayores de edad es una opción viable para el respeto de los derechos humanos de todas y todos, evitar la difusión del producto o que esté al alcance de menores de edad, cuidar la salud de los no fumadores, así como los espacios públicos, ya que como se dice normalmente en derecho, los derechos de uno terminan donde comienzan los del otro.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

Amparo en revisión 237/2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Primera Sala, 2015, 92 fojas [en línea], <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emplematicas/sentencia/2020-01/AR%20237-2014%20v.%20p%-C3%BAblica%20PDF.pdf> [consulta: 10 de marzo de 2023]

COMISIÓN NACIONAL CONTRA LAS ADICCIONES, “México cuenta con avanzado reglamento para el control de tabaco”, Comunicado 12, 20 de diciembre de 2022, Ciudad de México [en línea] <https://www.gob.mx/salud/conadic/prensa/mexico-cuenta-con-avanzado-reglamento-para-el-control-de-tabaco-322310?idiom=es> [consulta: 9 de marzo de 2023]

“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General para el Control del Tabaco”, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, 17 de febrero de 2022 [en línea], [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5643187&fecha=17/02/2022#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5643187&fecha=17/02/2022#gsc.tab=0) [consulta: 2 de marzo de 2023]

MURKIN George, Legalización del Cannabis en Uruguay: Priorizando la salud y seguridad públicas sobre el lucro privado, Kique Bossio (traducc.), México Unido Contra la Delincuencia y TRANSFORM, junio de 2016 [en línea], <https://www.mucl.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/Legalizacio%CC%81n-del-cannabis-en-Uruguay.pdf> [consulta: 15 de marzo de 2023]

NIETO Guillermo, “Legislación de cannabis en México, ¿para cuándo?”, El Universal, 9 de enero de 2023 03:52 h., actualizada 03:52, México [en línea], <https://www.eluniversal.com.mx/>

opinion/guillermo-nieto/legislacion-de-cannabis-en-mexico-para-cuando [consulta: el 15 de marzo de 2023]

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, Protect: proteger a la población del humo de tabaco (Medidas “MPOWER” para el control del tabaco), [en línea], [https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2472:2010-protect-protecter-poblacion-humo-tabaco&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0](https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=2472:2010-protect-protecter-poblacion-humo-tabaco&Itemid=0&lang=es#gsc.tab=0) [consulta: el 12 de marzo de 2023]

UNA VENTANA A JAPÓN, Fumar en Japón, Fragmentos de Japón, Sociedad, Cultura, 7 de julio de 2016, [en línea], <https://www.nippon.com/es/features/jg00085/>, [consulta: 15 de marzo de 2023]



## EL ACTUAL PROCESO LEGISLATIVO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

### *THE CURRENT LEGISLATIVE PROCESS OF CONSTITUTIONAL REFORM IN MEXICO*

JULIO CÉSAR VALDERRAMA TARANGO<sup>1\*</sup>

---

**Sumario:** I. Introducción. II. ¿Qué es una reforma o adición a la Constitución? III. Texto actual en la Constitución. IV. Proceso Legislativo de Reforma Constitucional al interior de las Cámaras del Congreso. V. Consideraciones finales. VI. Fuentes de consulta.

**Resumen:** En este estudio se abordará el proceso actual de reforma constitucional para conocer cómo se estructura positivamente en la Constitución un poder revisor en el artículo 135, así mismo se muestra la supletoriedad de los artículos 71 y 72 como guías en el acuerdo de reforma o modificación a la Carta Magna.

**Palabras clave:** Reforma constitucional, proceso legislativo, poder revisor, Constitución, Congreso de la Unión.

**Abstract:** This study will approach the current process of constitutional reform to know how a reviewing power is positively structured in the Constitution in article 135, likewise the supplementary nature of articles 71 and 72 is shown as guides in the reform or modification agreement to the Mexican Constitution.

**Keywords:** Constitutional reform, legislative process, reviewing power, Constitution, Union Congress.

---

<sup>1</sup> \* Licenciado en Derecho y maestrando en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, en convenio con el Senado de la República [2023], correo: [juliocesarval93@gmail.com](mailto:juliocesarval93@gmail.com)

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo aborda el tema de reforma constitucional, específicamente el de proceso legislativo de reforma constitucional. Por lo tanto, la investigación se centra en presentar el problema específico de falta de reglamentación del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contempla un poder reformador, sin embargo, esta facultad para adicionar o reformar la Carta Magna, aunque ha sido ocupada continuamente desde la publicación de la ley fundamental en 1917, no ha sido debidamente regulada, por lo que ha originado algunos problemas formales de aplicación de la ley.

## II. ¿QUÉ ES UNA REFORMA O ADICIÓN A LA CONSTITUCIÓN?

Una Constitución es la norma fundamental de un país y en ella se recopilan los elementos orgánicos, derechos humanos, así como los anhelos y aspiraciones del pueblo, sin embargo, esta no puede mantenerse estática, tiene que modificarse para atender a la realidad actual que soporta la sociedad.

Sobre la reformabilidad de la Constitución, Soto Flores menciona que *“Reformar nuestra Constitución implica: cambio, modernidad, actualización, no podemos obligar a las futuras generaciones a sujetarse a esquemas que tal vez en otros tiempos corresponderían a la realidad, pero que ahora ya no cumplen con esos objetivos”*.<sup>2</sup> Es decir, hay que reconocer que la sociedad avanza a pasos agigantados, cultural y económicamente, así como en otras áreas que no pueden dejar de ser normativizadas, no forzosamente con reglamentación, pero sí reconociendo su existencia.

---

<sup>2</sup> SOTO FLORES, Armando [coord.], *Reforma a la Constitución*, en *Teoría de la Constitución*, 7 e., México, Porrúa, 2003, p. 186.

La Constitución reconoce que no es estática y debe avanzar en conjunto con los cambios sociales, es por eso por lo que, establece un procedimiento para poder ser reformada, señala Kelsen respecto a la norma fundamente que, esta, sirve para la creación de otras normas, esto es:

[...] la norma en cuestión es la básica que sirve de fundamento a un sistema de naturaleza dinámica. Sus distintas normas no pueden ser obtenidas mediante una operación intelectual, partiendo de la forma básica. Esta última simplemente establece una determinada autoridad que puede, a su vez, conferir la facultad de creación normativa a otras autoridades. Las normas de un sistema dinámico tienen que ser creadas mediante actos de voluntad por aquellos individuos autorizados al efecto por una norma de grado más alto, semejante autorización implica una delegación. La facultad de crear normas es delegada por una autoridad en otra; aquella es la más alta, ésta es inferior. La norma básica de un sistema dinámico es la regla fundamental de acuerdo con la cual han de ser creadas las demás normas del sistema. Una norma forma parte de un sistema dinámico si ha sido creada en la forma establecida en último término por la norma básica.<sup>3</sup>

En nuestra Carta Magna se establece la posibilidad de que esta, pueda ser reformada y adicionada, como señala el artículo 135:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su

---

<sup>3</sup> KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, 1988, p. 132.

caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.<sup>4</sup>

Este procedimiento de reforma constitucional implica una mayor dificultad que el de creación de una norma general a través del proceso legislativo ordinario, ya que requiere un número mayor de participantes, como las legislaturas de las Entidades Federativas, así como una mayoría calificada del voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión, sobre este tipo de procedimiento encontramos la opinión de Carl Schmitt, definiéndola como:

Reforma dificultada, como característica formal de la Ley Constitucional.

La nota formal de la Constitución o indistintamente de la Ley Constitucional, se hallará en que los cambios constitucionales están sometidos a un procedimiento especial con condiciones más difíciles. Mediante las condiciones de reforma dificultadas se protege la duración y estabilidad de las leyes constitucionales y se aumenta la fuerza legal.<sup>5</sup>

La reforma constitucional es un procedimiento de adecuación dinámica que reconoce la propia ley fundamental mexicana, sin embargo, esta misma restringe su uso indiscriminado al establecer un proceso dificultado, que como se mencionó, incluye a las legislaturas de las treinta y dos entidades federativas.

Por último, hay que mencionar que esta institución de reforma constitucional ha sido llamada a lo largo de la Historia del Derecho Constitucional como constituyente permanente, constituyente

---

<sup>4</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma sistematizada y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre de 2022 [en línea] <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [consulta: 25 de abril de 2023].

<sup>5</sup> SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, México, ed. Nacional, 1981, p. 18.

derivado, constituyente revisor, constituyente reformador o constituyente derivativo.<sup>6</sup> De la misma forma, se le considera como un poder revisor de la Constitución.

### III. TEXTO ACTUAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

#### III.1 ARTÍCULO 71<sup>7</sup>

Esta disposición constitucional señala quienes son los sujetos facultados para iniciar leyes o decretos de reforma, el Presidente de la República; los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

En el caso del Presidente de la República, puede presentar por sí una iniciativa ante cualquiera de las Cámaras del Congreso para que sea dictaminada y cumpla su proceso legislativo, la misma facultad le pertenece a cada Senador o Diputado Federal.

Por otra parte, también se faculta a las Legislaturas de las Entidades Federativas a presentar iniciativas, sin embargo, la normatividad propia de los Congresos Locales determina el procedimiento, ya que ningún diputado local puede por sí solo iniciar un proyecto de ley o decreto ante el Congreso de la Unión.

#### III.2 ARTÍCULO 72

Este artículo constitucional es la piedra angular del Proceso Legislativo Mexicano, en él se encuentran todos los supuestos en los que puede situarse una iniciativa con proyecto de decreto hasta con-

<sup>6</sup> SOTO FLORES, Armando op. cit. p. 186.

<sup>7</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cit.

vertirse en Decreto. Es por ello, que a continuación se transcribe íntegramente el texto:

Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta,, (sic DOF 05-02-1917) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su

totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones. E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- (...)

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las

sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.- (...)

(...)<sup>8</sup>

### III.3 ARTÍCULO 135 ORIGINAL

Este precepto constitucional instaura el constituyente permanente en México, para llevar a cabo reformas, modificaciones o adiciones a la Constitución, con la finalidad de que los cambios sociales se vean reflejados en el entramado constitucional para poder normar la vida pública del país y su sistema político, así como garantizar los derechos humanos de las personas.

A continuación, se transcribe el texto original del artículo 135 publicado en 1917:

Art. 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, que éstas sean

---

<sup>8</sup> Idem.

aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas, y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.<sup>9</sup>

El constituyente originario de 1917 tuvo a bien establecer un constituyente permanente depositado en el Congreso de la Unión, así como otorgar la facultad de aprobación a las Entidades Federativas.

Las restricciones a las reformas, modificaciones o adiciones versan en la mayoría calificada que se solicita para su aprobación, es decir que cualquier proyecto que pretenda reformar la Constitución deberá contar con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Congreso de la Unión.

Este artículo original hace énfasis en los individuos presentes en el Congreso de la Unión, es decir los legisladores que convergen en el poder legislativo, esto es Diputados y Senadores, de una primera lectura se podría afirmar que se reúnen en un solo punto geográfico, sin embargo, como se expondrá en el apartado correspondiente, se advertirá que sesionan en sus respectivas Cámaras.

Para ello, se presentan las reformas de manera cronológica que los artículos 71, 72 y 135 han sufrido desde su publicación original.

### II.3.1 MODIFICACIONES AL ARTÍCULO 135

La primera modificación se realizó en la reforma del 21 de octubre de 1966 que dice:

Lo anterior se realizó para que, en los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente pueda realizar el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados y realice la declaratoria de reforma constitucional correspondiente.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> “Decreto que reforma y adiciona los artículos 79, 88, 89 y 135 de la Constitución General de la República”, Diario Oficial de la Federación, viernes 21 de octubre de 1966, [en línea] [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod-](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod-)

Una segunda modificación se plasma en la reforma del 29 de enero de 2016 que se presenta a continuación:

Esta reforma incluye a la Ciudad de México como una de las entidades federativas que tiene derecho a participar en las decisiones del poder revisor de la Constitución.<sup>11</sup>

#### **IV. PROCESO LEGISLATIVO DE REFORMA CONSTITUCIONAL AL INTERIOR DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO**

Derivado de lo expuesto, se observa que la propia Constitución establece las bases de un proceso legislativo de reforma constitucional, por lo tanto, el Constituyente Permanente puede adicionar o modificar la Carta Magna en cualquier momento, siempre y cuando reúna el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros presentes del H. Congreso de la Unión, así como el voto aprobatorio de las legislaturas de las Entidades Federativas.

Actualmente las reformas o adiciones a la Carta Magna se realizan con un procedimiento similar al de creación de una ley, es decir siguiendo la reglamentación básica del artículo 72 constitucional, esto es: presentación de iniciativa en una Cámara de Origen; discusión y aprobación en ambas Cámaras del H. Congreso de la Unión; sanción por las Legislaturas de las Entidades Federativas, promulgación a través de una declaratoria por ambas Cámaras; publicación en el Diario Oficial de la Federación; e iniciación de la vigencia.

---

nota=4700332&fecha=21/10/1966&cod\_diario=202575 [consulta: 25 de abril de 2023].

<sup>11</sup> “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Diario Oficial de la Federación, viernes 29 de enero de 2016, [en línea] [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016) [consulta: 25 de abril de 2023].

Si atendemos literalmente la redacción del artículo 135 constitucional, ésta implica que se reúnan los legisladores integrantes del H. Congreso de la Unión, es decir; los diputados y senadores, para reformar o adicionar la Constitución Federal, sin embargo, por práctica legislativa; se han utilizado las reglas básicas del artículo 72, con las restricciones propias del artículo 135, ambos del texto supremo.

Como se ha señalado, existe la posibilidad de que el H. Congreso de la Unión inicie un proceso legislativo de reforma constitucional, sin embargo, no existe una ley reglamentaria para este tipo de proceso, lo cual tiene como consecuencia diversos problemas que a continuación se describen:

#### A. Laguna jurídica.

México es un país con un sistema jurídico neorromanista, por lo tanto, se espera que su reglamentación esté codificada, es decir su primera fuente del derecho debe ser el derecho positivo a través de la ley, al no existir una ley reglamentaria del proceso legislativo de reforma constitucional se pueden presentar supuestos que la propia norma fundamental no contempla, teniendo que realizar una interpretación a través de la práctica parlamentaria o legislativa que puede no brindar certeza jurídica.

#### B. Falta de certeza jurídica.

La problemática que se puede colegir por lo señalado en párrafos anteriores es que no existe una reglamentación para el proceso de reforma constitucional, lo que significa un vacío legal en nuestro texto supremo que se ha intentado menguar a través de la práctica consuetudinaria legislativa, sin embargo, esta costumbre debe de ser normada para evitar lagunas jurídicas que podrían ser perjudiciales para posibles supuestos no enunciados en el proceso de reforma constitucional.

## V. CONSIDERACIONES FINALES.

Como resultado del estudio del artículo 135 Constitucional, que fundamenta el poder constituyente permanente y la reformabilidad de la Constitución, y de los artículos 71 y 72 de la Carta Magna que por práctica parlamentaria se han utilizado para complementar el Proceso Legislativo de Reforma Constitucional se considera que:

- A. El uso de los artículos 71 y 72 supletoriamente al artículo 135 ha sido una forma constitucional de dar tránsito a las modificaciones a la Constitución, ello en aras de que el Congreso de la Unión como poder autónomo pueda tomar sus propias decisiones al asumirse como legislador soberano.
- B. Es necesario reglamentar el artículo 135 para brindar certeza jurídica a las actuaciones del poder constituyente permanente que en caso de laguna jurídica tiene que hacer uso de la práctica parlamentaria.
- C. El Proceso Legislativo de Reforma Constitucional no está normado debidamente en la Carta Magna, por lo que la creación de una ley reglamentaria a través de la cual se señale pasos específicos, así como supuestos normativos para la concreción de una reforma o una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivará en mayor seguridad jurídica en el proceso legislativo de reforma constitucional.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

- “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Diario Oficial de la Federación, viernes 29 de enero de 2016, [en línea] [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016) [consulta: 25 de abril de 2023].
- “Decreto que reforma y adiciona los artículos 79, 88, 89 y 135 de la Constitución General de la República”, Diario Oficial de la Federación, viernes 21 de octubre de 1966, [en línea] [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4700332&fecha=21/10/1966&cod\\_diario=202575](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4700332&fecha=21/10/1966&cod_diario=202575) [consulta: 25 de abril de 2023].
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma sistematizada y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre de 2022 [en línea] <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [consulta: 25 de abril de 2023].
- KELSEN, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, UNAM, 1988.
- SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, México, ed. Nacional, 1981.
- SOTO FLORES, Armando [coord.], Reforma a la Constitución, en Teoría de la Constitución, México, Porrúa, 2003.



LA AMBIGÜEDAD EN LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. UN OBSTÁCULO EN EL CAMINO PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA  
*THE AMBIGUITY IN IMPOSING SANCTIONS ON POLITICAL PARTIES. AN OBSTACLE IN THE PATH TO STRENGTHENING DEMOCRACY.*

RODRIGO FRANCO NAVARRO<sup>1</sup>

---

**SUMARIO.** I. Introducción. II. Los Partidos Políticos y su importancia para la democracia. III. La cancelación del registro a los partidos políticos prevista en la legislación electoral mexicana. IV. Violaciones a la legislación electoral. El caso del Partido Verde Ecologista de México en 2105 y 2021. V. Consideraciones finales.

**Resumen:** La legislación electoral en México resulta ambigua para sancionar las violaciones que en la materia cometen los partidos políticos, lo cual ha representado que éstos se valgan de ello para cometer infracciones en materia electoral. Por lo que, si bien las sanciones que reciben les representa una disminución en su presupuesto, no ven amenazado su registro como partido político. Por lo anterior, se necesitan reglas más claras para que los partidos políticos en nuestro país, sean verdaderos actores que fortalezcan nuestra democracia.

**Palabras clave:** Partidos políticos, democracia, cancelación de registro, legislación electoral mexicana.

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Estudios de Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Maestrando en Derecho en la Facultad de Derecho de la UNAM en Convenio con el Senado de la República. Secretario Técnico de la Comisión de Asuntos Fronterizos y Migratorios del Senado de la República. [odrigo.franco@senado.gob.mx](mailto:odrigo.franco@senado.gob.mx)

**Summary:** Electoral legislation in Mexico is ambiguous when it comes to sanctioning violations committed by political parties in this regard. This has allowed parties to exploit these ambiguities and commit electoral infractions. While the sanctions they receive may result in a decrease in their budget, their party registration is not at risk. Therefore, clearer rules are needed to ensure that political parties in our country become true actors that strengthen our democracy.

**Keywords:** Political parties, democracy, cancellation of registration, Mexican electoral legislation.

## I. INTRODUCCIÓN

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. Derivado de esta reforma constitucional, el 23 de mayo del mismo año, se publicó en el DOF la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual, como su nombre lo indica, tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales; distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales.

Si bien, esta legislación electoral establece las infracciones y sanciones que deben imponerse a los partidos políticos por violar la ley en la materia, ésta contiene algunas lagunas o ambigüedades que han permitido a los partidos políticos infringirla y así continuar compitiendo en los diferentes procesos políticos sin consecuencias mayores.

Por lo anterior, en el presente artículo se presenta en qué consisten dichas ambigüedades en nuestra legislación electoral y la manera en que los partidos políticos han violado la ley, sin tener como consecuencia la cancelación del registro como partido político, lo cual está previsto en nuestra legislación en materia electoral, como son la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.

## II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU IMPORTANCIA PARA LA DEMOCRACIA

Los partidos políticos son organizaciones de carácter político que agrupan a una serie de personas que comparten una misma ideología, que son parte de una organización permanente y que, sobre todo, cuentan con la voluntad de participar en la vida pública para así llegar y conquistar el poder público<sup>2</sup>.

Para Maurice Duverger *“el desarrollo de los partidos políticos parece ligado al de la democracia; es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias”*<sup>3</sup>.

De acuerdo con el artículo 41, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup>, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de

---

<sup>2</sup> MOLINA, Ignacio, *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*, Alianza Editorial, España, 1998, pp. 89-90.

<sup>3</sup> DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 17.a ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 15.

<sup>4</sup> Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de noviembre de 2022 [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, [consulta 18 de abril de 2023].

representación política y, como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público de acuerdo con sus programas, principios e ideas que postulan.

De lo anterior se desprende que los partidos políticos desempeñan un papel fundamental en la consolidación de la vida democrática de nuestro país. Sin embargo, como también lo señaló Maurice Duverger, *“La organización de los partidos políticos descansa esencialmente en prácticas y costumbres no escritas, es casi enteramente consuetudinaria. Los estatutos y los reglamentos interiores no describen nunca más que una pequeña parte de la realidad, pues raramente se los aplica de manera estricta”*<sup>5</sup>.

### III. LA CANCELACIÓN DEL REGISTRO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA

El artículo 443 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>6</sup> establece una serie de acciones que constituyen infracciones por parte de los partidos políticos, lo cual se complementa con lo señalado en el artículo 456<sup>7</sup> del mismo ordenamiento en donde se contemplan las sanciones a las que se harán acreedores los partidos políticos. Cabe destacar que en el referido artículo se destaca que las sanciones serán en proporción al financiamiento público que reciba cada partido político.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 12.

<sup>6</sup> “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral”, Diario Oficial de la Federación, No. 2, Ciudad de México, 2 de marzo de 2023, Primera Sección, pp. 2-80 [en línea], file:///C:/Users/rodri/Downloads/consulta%20(4).pdf [consulta 18 de abril de 2023]

<sup>7</sup> *Íd.*

Dentro de las sanciones que contempla el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>8</sup> a los partidos políticos se encuentran: la amonestación pública; multas dependiendo la gravedad de la falta; interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita por medios de comunicación y, la cancelación de su registro como partido político, en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de la Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, así como las relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Por su parte, el artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos<sup>9</sup> enumera una serie de causas que provocan la pérdida del registro de un partido político, entre las que encontramos, el no participar en un proceso electoral ordinario; no obtener en la elección ordinaria inmediata anterior al menos el 3% de la votación válida emitida para las diferentes elecciones; el no obtener al menos el tres por ciento de la votación válida emitida en alguna de las elecciones; dejar de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro; incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), o de los Organismos Públicos Locales, según sea el caso, las obligaciones que le señala la normatividad electoral; haber sido declarado disuelto, y fusionarse con otro partido político.

Si bien es cierto, en que en la mayoría de los casos quedan claras las causas por las que los partidos políticos pueden perder su registro; es de destacar la ambigüedad que existe en la legislación electoral en cuanto a la cancelación del registro por casos de graves y reiteradas conductas violatorias de nuestra Constitución y de la

---

<sup>8</sup> Íd.

<sup>9</sup> Íd.

propia legislación electoral, así como el incumplimiento de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General del Instituto Nacional Electoral o de los Organismos Públicos Locales, de las obligaciones que les señala la normatividad electoral.

Esta ambigüedad ha permitido que la mayoría de los partidos políticos violen de diversas maneras la ley electoral, sin que por ello sean sancionados, más allá de una multa económica -que en ocasiones es considerable-, con la cancelación de su registro como partido político.

#### **IV. VIOLACIONES A LA LEGISLACIÓN ELECTORAL. EL CASO DEL PVEM EN 2015 Y 2021**

En el proceso electoral intermedio del año 2015, un día antes de las elecciones del 7 de junio de ese año, y justo en la veda electoral, a través de sus cuentas oficiales de la red social Twitter, cantantes, actrices, actores y deportistas promovieron promesas de campaña y acciones del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), apoyados con el hashtag #VamosVerdes.

La Comisión de Quejas y Denuncias del INE aprobó un Acuerdo por el que solicitó al PVEM y a las y los personajes involucrados, como medida cautelar, detener la difusión de los mensajes. Posteriormente, el 12 de agosto de 2015, el Consejo General del INE resolvió que no se había podido comprobar que el PVEM hubiera pagado por los tuits, ni que había incurrido en un gasto no reportado o rebasado los topes de gastos de campaña.

Asimismo, el Consejo General del INE consideró que, si bien el PVEM había violado la ley de manera grave, había sido sancionado de igual forma, y que los ilícitos en los que incurrió no habían puesto en riesgo nuestro sistema democrático.

Aunado a lo anterior, las y los personajes que emitieron tuits en favor del PVEM señalaron que los habían hecho en ejercicio de su libertad de expresión, y que no se habían beneficiado de ello de forma alguna.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió una resolución en la que multó al PVEM con 150 mil 715 pesos, al incurrir en inobservancia a la normativa electoral durante el periodo de reflexión; es decir, de veda, ya que no cumplió con su obligación de vigilar que sus candidatos, militantes y/o simpatizantes cumplieran con la norma electoral.

Seis años más tarde, en 2021, el Partido Verde Ecologista de México violó de nueva cuenta la veda electoral al promover el voto a través de personas llamadas influencers, quienes cuentan con miles de seguidores en sus cuentas de diferentes redes sociales.

La fórmula utilizada en 2021 consistió en que estos personajes, a través de su cuenta de Instagram, usaron la dinámica de preguntas y respuestas para “informar” que votarían por el PVEM por sus novedosas propuestas en favor del medio ambiente.

En esta ocasión, el Consejo General del INE determinó multar al PVEM con 40.9 millones de pesos, por la promoción del voto a su favor que hizo un grupo de 104 influencers los días 5 y 6 de junio, otra vez, en plena veda electoral. Además, se le sancionó con la interrupción de la difusión de los promocionales del partido en radio y televisión en un año ordinario; es decir, cuando no se celebre algún proceso electoral federal.

A pesar de que varios partidos políticos pidieron iniciar un procedimiento de pérdida del registro en contra del PVEM por tener una conducta repetida y sistemática, el Consejo General hizo caso omiso.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

Si bien la legislación electoral mexicana establece las sanciones que deben imponerse a los partidos políticos por violar la ley en la materia, ésta contiene algunas lagunas o ambigüedades que han permitido a los partidos políticos infringirla, recibiendo solamente multas económicas, y así continuar compitiendo en los diferentes procesos políticos sin consecuencias mayores.

Es por ello, que se requiere de sanciones más severas, claras y puntuales para que a los partidos políticos se les retire el registro, esperando que con ello no violen la Ley. Lo anterior, sería un motivo por el cual los partidos políticos coadyuven a fortalecer nuestra democracia y así permitir a la sociedad contar con partidos responsables y a éstos recobrar la confianza que han perdido entre las y los ciudadanos.

Por otro lado, la reducción del financiamiento público a los partidos políticos no ha funcionado, ya que con esos recursos pueden pagar las diversas multas que la autoridad electoral les impone por violar la ley, lo cual no les representa peligro alguno.

Nuestra democracia debe fortalecerse, y una de hacerlo pasa por mejorar la forma en la que los partidos políticos se desarrollan en los diferentes procesos políticos en los que participan.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

### BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, Juan Manuel, Invalidez de elecciones por violación de principios constitucionales, Nota introductoria de Marcos del Rosario Rodríguez, Primera Edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 3617 pp. [en línea], [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/CSTE\\_71\\_Invalidez%20de%20elecciones\\_Acunna.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/CSTE_71_Invalidez%20de%20elecciones_Acunna.pdf), [consulta 23 de abril de 2023].

DUVERGER, Maurice, Los partidos políticos, Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, Decimoséptima Reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

GALVÁN RIVERA, Flavio, Derecho Procesal Electoral Mexicano, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2006.

MOLINA, Ignacio, Conceptos fundamentales de Ciencia Política, Alianza Editorial, España, 1998.

### MESOGRAFÍA

AGUIRRE, Samedí, “No es la primera vez: así fue como famosos promovieron al Verde en 2015 y lo que sancionó el Tribunal”, Animal Político, 9 de junio de 2021, México [en línea], <https://www.animalpolitico.com/verificacion-de-hechos/te-explico/famosos-promovieron-al-verde-en-2015> [consulta 20 de abril de 2023].

DE LA ROSA, Yared, “Campaña de influencers a favor del PVEM habría costado 12 mdp”, Forbes, 24 de junio de 2021, México [en línea], <https://www.forbes.com.mx/campana-de-influencers-a-favor-del-pvem-habria-costado-12-mdp/> [consulta 20 de abril de 2023].

MONROY, Jorge, “INE rechaza quitar registro al Partido Verde por los influencers, pero lo multa con 40.9 mdp y retiro de propaganda por un año”, *El Economista*, 23 de julio de 2021, México [en línea], <https://www.economista.com.mx/politica/INE-descarta-perdida-del-registro-del-PVEM-por-Influencers-pero-lo-multa-con-40.9-mdp-y-retiro-de-propaganda-por-un-ano-20210722-0148.html> [consulta 20 de abril de 2023].

VALLEJO, Guadalupe, “Por el uso de ‘influencers’ en veda electoral, el INE multa al PVEM con 40.9 mdp”, *Expansión*, 22 de julio de 2021, México [en línea], <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/07/22/por-el-uso-de-influencers-en-veda-electoral-el-ine-multa-al-pvem-con-40-9-mdp> [consulta 20 de abril de 2023].

#### LEGISGRAFÍA

“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, No. 2, Ciudad de México, 2 de marzo de 2023, Primera Sección, pp. 2-80 [en línea], [file:///C:/Users/rodri/Downloads/consulta%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/rodri/Downloads/consulta%20(4).pdf) [consulta 18 de abril de 2023]

Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de noviembre de 2022 [en línea], <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, [consulta 18 de abril de 2023].

## EFFECTOS DE LA INCORPORACIÓN DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES NO VINCULANTES EN EL SISTEMA JURÍDICO EN LAS FUNCIONES DE CONTROL Y LEGISLATIVA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN MÉXICO

*EFFECTS OF THE INCORPORATION OF NON-BINDING INTERNATIONAL INSTRUMENTS IN THE LEGAL SYSTEM ON THE CONTROL AND LEGISLATIVE FUNCTIONS OF THE FEDERAL LEGISLATIVE POWER IN MEXICO*

FRIDA A. GONZÁLEZ JORDÁN<sup>1</sup>\*

---

**Sumario:** I. Introducción. II. Naturaleza y propósito de la República. III. Función legislativa y de control en materia de política exterior del Senado de la República. IV. Efectos legislativos. V. Efectos jurisdiccionales. VI. El derecho blando como fuente del derecho. VII. Consideraciones finales.

**Resumen:** Este artículo examina el papel del Senado de la República en México y del Legislativo Federal si la función legislativa del Senado mexicano frente la adopción de facto de instrumentos internacionales no vinculantes y cuestiona si están siendo superadas o vulneradas la función legislativa y la de control en materia de política exterior, legislación que ha incorporado el contenido de estos a diversas normas, al tiempo que el poder judicial los usa como marco de referencia para resoluciones.

**Palabras Clave:** Función de control, Soft law, Vinculatoriedad. Instrumentos internacionales

**Abstract:** This article examines the role of the Senate of the Republic of Mexico and the Federal Legislature in relation

---

<sup>1</sup> \* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM y maestrante en Derecho Constitucional por la UNAM en convenio con el Senado de la República, [frida.jordan15@gmail.com](mailto:frida.jordan15@gmail.com)

to the de facto adoption of non-binding international instruments and questions whether the legislative function and control function in matters of foreign policy is being overcome or vulnerated, given that legislative have been incorporated into various regulations, while the judiciary has used them as a frame of reference for resolutions.

**Keywords:** Control function. Senate of the Republic. Soft law. Binding. International instruments. Exclusive faculty. Division of powers. Sources of law.

## I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo no es entrar al fondo o calificar el propósito de los instrumentos internacionales no vinculantes, derecho blando o soft law, sino esclarecer que sucede con la facultad exclusiva del Senado de resolver sobre la adopción de instrumentos internacionales que no tienen fuerza vinculante cuando existen resoluciones judiciales en las que los operadores jurídicos se remiten a criterios contenidos en fuentes de derecho internacional no vinculantes o incluso que el propio poder legislativo federal incorpora contenidos de estos a la legislación mexicana.

Esta práctica resulta inquietante dada la naturaleza y fines que tiene el Poder Legislativo en una República, porque podría presuponer que de forma material existe una superación de facto de la tarea del poder constituido que tiene precisamente la función de, por una parte, aprobar esta clase de instrumentos como parte de su función de control exclusiva en materia de política exterior<sup>2</sup> e incluso la de legislar para incorporar diversas disposiciones en la legislación que atiendan las necesidades sociales y jurídicas del país.

---

<sup>2</sup> PORTILLA GÓMEZ, Juan Manuel, “El Senado como Cámara de Control de la Política Exterior” Organización y Funciones del Senado, en Organización y Funciones del Senado, Patricia Galeana [coord.], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 43 [en línea], <https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/Or->

## II. NATURALEZA Y PROPÓSITO DE LA REPÚBLICA

La teoría de división de poderes de Montesquieu<sup>3</sup> en lo que se refiere a los pesos y contrapesos han definido a la República como forma de gobierno y sus principales postulados han sido incorporados a la mayoría de los Estados modernos, cuestión que no le es ajena a nuestro país desde su independencia, salvo el primer imperio mexicano. Durante la historia y en los textos constitutivos de nuestro Estado e ha establecido una división de poderes y con ello ciertos mecanismos que vigilan y controlan el actuar de los órganos del Estado.

En ese sentido, en la República Mexicana cada uno tiene facultades exclusivas, como en el caso del Senado de la República para la resolución sobre la aprobación de instrumentos internacionales que suscribe el ejecutivo federal en ejercicio de la facultad expresa en la fracción primera del artículo 76 constitucional.

## III. FUNCIÓN LEGISLATIVA Y DE CONTROL EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

El Estado mexicano, sujeto del derecho internacional público, en ejercicio de su soberanía manifiesta su intención de formar parte de instrumentos jurídicos que forman parte de la normatividad internacional hasta que los ratifica, como sucede con otros Estados, que

---

ganizacio\_y\_funciones.pdf [consulta 20 de abril de 2023].

<sup>3</sup> SUÁREZ-IÑIGUEZ, Enrique, “Las grandes tesis políticas del Espíritu de las Leyes de Montesquieu”, *Teoría Estudios*, Época 3, Núm., 10, 1992, 7 – 18 pp, [pdf] <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1992.10.59758>, [consulta 20 de abril de 2023].

también deben cumplir con ciertos procedimientos internos para dotarlos de plena validez jurídica<sup>4</sup> en el Estado de que se trate.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados determina en su artículo 2, 7, del 10 – 18 y 26 que todos los tratados en vigor obligan a las partes y deben ser cumplidos por ellas de buena fe, el compromiso y la responsabilidad del Estado mexicano respecto a su adherencia a tratados internacionales, depende de su implementación en el Estado mexicano.

En ese sentido, cuando le es remitido al Senado un tratado este es sujeto de estudio, análisis y revisión, ya que tendría que resolver sobre su aprobación, modificación, enmienda, formular reservas y declaraciones interpretativas<sup>5</sup>; y adicionalmente, si se considera la Contradicción de tesis 293/2011 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería de revisar que su contenido no sea contrario a la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque en la práctica la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal emite opinión favorable respecto a la procedencia de la suscripción del tratado<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> “Decreto por el que se promulga la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1960” Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXVIII, No. 31, Ciudad de México, viernes 14 de febrero de 1975, 14 de febrero, pp. 4 – 18, 39, [en línea], [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4751049&fecha=14/02/1975&cod\\_diario=204698](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4751049&fecha=14/02/1975&cod_diario=204698), [consulta: 20 de febrero de 2023].

<sup>5</sup> SENADO DE LA REPÚBLICA, Función Legislativa, segunda edición, México, Senado de la República, 2018, pp. 145 y 179.

<sup>6</sup> “Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la Celebración de Tratados”, Diario Oficial de la Federación, No. de edición del mes 15, edición matutina, México, 18 de marzo de 2021, p. 8 [en línea], [https://dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2021&month=03&day=18#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/index_113.php?year=2021&month=03&day=18#gsc.tab=0) [consulta 20 de marzo de 2023].

Considerando en conjunto los artículos 1, primer párrafo, 76 fracción primera y el 133, queda claro que la aprobación de tratados internacionales constituye cierto control al actuar del ejecutivo en cierta materia, dado los efectos jurídicos que puede tener en el país.

#### **IV. EFECTOS LEGISLATIVOS**

Para ilustrar el objeto de esta investigación se retomará el caso de la Agenda 2030, la cual contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y contiene 169 metas a cumplir para el año 2030 por parte de los estados miembros, esta Agenda, fue aprobada en septiembre de 2015 como una Resolución por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en el que se estableció su no vinculatoriedad en términos de la Carta de las Naciones Unidas<sup>7</sup>.

En ese contexto el Legislativo lo ha incorporado a ordenamientos jurídicos como el Reglamento del Senado en su artículo 169 fracción segunda estableciendo que en la exposición de motivos de las iniciativas que se presenten ante este órgano del Estado tendrán que expresar en el apartado de exposición de motivos la relación directa o indirecta con alguno de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas; y en la Ley de Planeación en el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación del 16 de febrero de 2021.

---

<sup>7</sup> Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas son expresiones formales de la opinión o voluntad de los órganos de la organización, no son obligatorias a menos que literalmente se establezca de tal manera, solo los son aquellas tomadas por el Consejo de Seguridad (artículo 25, de la Carta de las Naciones Unidas).

## V. EFECTOS JURISDICCIONALES

Este tipo de ordenamientos también ha tenido repercusiones o han tenido incidencia en las resoluciones de órganos jurisdiccionales en México, como la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el amparo en revisión 912/2011 de la que se derivó el documento que determina que el Poder Judicial deberá tomar como criterios orientadores la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aun cuando no sea parte del caso en el que se generó esta. Además, existen un sin número de declaraciones que establecen derechos para las personas, pero no obligaciones para los Estados que son tomados como referencia con frecuencia.

## VI. EL DERECHO BLANDO COMO FUENTE DEL DERECHO

En la historia moderna, el incremento de tratados internacionales, en particular los que son de interés de este trabajo que por lo regular son multilaterales, en términos del principio de política exterior sobre la cooperación internacional para el desarrollo, establecido en el artículo 89 Constitucional, suscritos por el Ejecutivo Federal han tenido ciertos efectos en los tres poderes de la Unión<sup>8</sup>. Las circunstancias que tienden a la globalización han implicado que con mayor frecuencia los Estados de buena fe busquen soluciones a

---

<sup>8</sup> Si bien el multilateralismo es definido por el internacionalista Robert Keohane como “una práctica de coordinación de las políticas nacionales en grupos de tres o más” en 1990, el mundo ha evolucionado en más de 30 años y se entenderá para propósitos de este artículo como lo que la doctrina de nuestro país ha denominado “multilateralismo a la mexicana” como actividad que realiza el Estado en foros multilaterales que busca la concreción soluciones a temas de interés común como son los derechos humanos. Para una mayor exploración sobre el término en este aspecto, consultar Claude, Heller, México en la Agenda de Derechos Humanos.

problemas comunes generando marcos de referencia para la legislación o emisión de resoluciones. A estos textos la doctrina los ha denominado en su conjunto como *soft law*, ya que sin ser vinculantes son adoptados por los estados como compromisos y ejecutan acciones en el marco de sus competencias que se adaptan a estas guías normativas, teniendo como resultado una implementación y efectos jurídicos en los Estados a pesar de su carácter no vinculatorio.

Hay quienes se refieren a estos como una fuente del derecho, dado que sirven como guía para la interpretación, estandarización, formación de ordenamientos jurídicos con fuerza vinculatoria, permiten identificar diligencias entre otros.

Países como Colombia<sup>9</sup>, los han utilizado para resolver asuntos sobre tutela de derechos<sup>10</sup> y es comúnmente utilizada por organismos internacionales para fijar lineamientos, programas y planes de trabajo<sup>11</sup>.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

Se considera que los tratados internacionales no vinculantes son una fuente de derecho para que los operadores jurídicos establezcan criterios o emitan resoluciones que favorezcan más a la persona para el ejercicio de sus derechos, lo cual es benéfico para la población.

---

<sup>9</sup> ZAMBRANO PÉREZ, Diego Andrés, “La incidencia del llamado soft law o derecho blando en la interpretación del Juez Constitucional”, Serie Interpretación Constitucional Aplicada, Vol. 2, México 2016, pp. 117 – 162 [PDF], [https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-05/00\\_Tribunales%20Constitucionales%20y%20jurisprudencia\\_ICA02%20%28entero%29.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-05/00_Tribunales%20Constitucionales%20y%20jurisprudencia_ICA02%20%28entero%29.pdf), [consulta: 20 de marzo de 2023].

<sup>10</sup> Ibidem. 158

<sup>11</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas, Tipología de los Instrumentos Internacionales, Lima, [en línea], [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-tipologia\\_instrumentos\\_internacionales\\_10.2013.esp\\_.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-tipologia_instrumentos_internacionales_10.2013.esp_.pdf) [consulta: 21 de abril de 2023].

Sin embargo, esto presupone que la principal tarea del legislativo federal no está siendo llevada a cabo porque no emite legislación que contenga estos criterios y que por lo tanto se tenga que recurrir a los ya mencionados para la tutela de derechos.

Existen ya precedentes que determinan que la soft law en materia de derechos humanos tiene efectos jurídicos en un Estado y por lo tanto existe una relación jurídica entre la garantía de los derechos humanos y este tipo de instrumentos internacionales, en particular en nuestro país.

Si se suscriben documentos internacionales en el marco de la membresía de nuestro país de organismos internacionales intergubernamentales que no establecen textualmente su vinculatoriedad, pero materialmente si se ejecutan se está prescindiendo esta función de control, evadiendo la naturaleza de la constitución del Estado mexicano y su división de poderes.

Se están configurando un precedente para que, no solo este, sino otros tratados internacionales puedan surtir efectos para nuestra nación a pesar de no haber sido aprobados por el Senado de la República.

## VIII. FUENTES DE CONSULTA

### BIBLIOGRAFÍA

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Función Legislativa*, segunda edición, México, Senado de la República, 2018, 165 P.

SUÁREZ-IÑIGUEZ, Enrique, “Las grandes tesis políticas del Espiritu de las Leyes de Montesquieu”, *Teoría Estudios*, Época 3, Núm., 10, 1992, pp., [pdf], DOI: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1992.10.59758>, [consulta 20 de abril de 2023].

ZAMBRANO PÉREZ, Diego Andrés, “La incidencia del llama-

do soft law o derecho blando en la interpretación del Juez Constitucional”, Serie Interpretación Constitucional Aplicada, Vol. 2, México 2016, pp. 164, [pdf], [https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-05/00\\_Tribunales%20Constitucionales%20y%20jurisprudencia\\_ICA02%20%28entero%29.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-05/00_Tribunales%20Constitucionales%20y%20jurisprudencia_ICA02%20%28entero%29.pdf), [consulta: 20 de marzo de 2023].

## LEGISGRAFÍA

“Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la Celebración de Tratados”, Diario Oficial de la Federación, No. de edición del mes 15, edición matutina, México, 18 de marzo de 2021, 188 pp. [en línea], [https://dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2021&month=03&day=18#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/index_113.php?year=2021&month=03&day=18#gsc.tab=0) [consulta 20 de marzo de 2023].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, Leyes Federales Vigentes, última reforma sistematizada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2022, [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, [consulta: 25 de abril de 2023]”

“Decreto por el que se promulga la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1960” Diario Oficial de la Federación, Tomo CCCXVIII, No. 31, Ciudad de México, viernes 14 de febrero de 1975, 14 de febrero, pp. 4 – 18, 39, [en línea], [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4751049&fecha=14/02/1975&cod\\_diario=204698](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4751049&fecha=14/02/1975&cod_diario=204698), [consulta: 20 de febrero de 2023].

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación 16 de febrero de 2021, No. de edición 13, Ciudad de Mé-

xico, 16 de febrero de 2018, p. 17, [en línea], [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5513502&fecha=16/02/2018](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513502&fecha=16/02/2018), [consulta: 20 de abril de 2023].

Tesis [A.]: 1a. CLXXX/2015 (10a.), con número de registro digital 2009196, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, (esta tesis se publicó el 22 de mayo de 2015 a las 09:30 horas en Semanario judicial de la Federación), [en línea],

## HEMEROGRAFÍA

CLAUDE, HELLER, Roussant, “México En La Agenda De Derechos Humanos” en *Historia Mínima de Las Relaciones Multilaterales de México*, El Colegio de México [ed.], México, 2021, pp. 305, [en línea], <https://doi.org/10.2307/j.ctv1rr-6crd.7> [consulta: 15 de marzo de 2023].

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Tipología de los Instrumentos Internacionales*, Lima, [en línea], [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-tipologia\\_instrumentos\\_internacionales\\_10.2013.esp\\_.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-tipologia_instrumentos_internacionales_10.2013.esp_.pdf) [consulta: 21 de abril de 2023].

PORTILLA GÓMEZ, Juan Manuel, “El Senado como Cámara de Control de la Política Exterior” *Organización y Funciones del Senado*, en *Organización y Funciones del Senado*, Patricia Galeana [coord.], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 200 [en línea], [https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/Organizacio\\_y\\_funciones.pdf](https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/Organizacio_y_funciones.pdf) [consulta 20 de abril de 2023].

## LA APROBACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES POR LA VÍA RÁPIDA EN MÉXICO

### THE FAST-TRACK APPROVAL OF INTERNATIONAL TREATIES IN MEXICO

CARLOS ALBERTO GONZÁLEZ ORDOÑEZ<sup>1\*</sup>

**Sumario:** I. Introducción; II. TMEC, caso emblemático del uso del *fast track* para su aprobación; III. Crítica del uso de la vía rápida para la aprobación de los tratados internacionales; IV. Reflexiones complementarias; V. Fuentes de consulta.

**Resumen:** El objetivo de este artículo es visibilizar el perjuicio que representa el uso del recurso de la vía rápida, también conocida por el anglicismo “*fast track*”, en la aprobación de los tratados internacionales y establecer la necesidad de una reconstrucción normativa que evite esa práctica por su potencial riesgo para el Estado mexicano.

**Palabras Clave:** Aprobación de tratados internacionales, *fast track*, Senado de la República, reconstrucción normativa.

**Abstract:** *The purpose of this article is to make visible the harm caused by the use of the fast track procedure in the approval of international treaties and to establish the need for a normative reconstruction to avoid this practice due to its potential risk for the Mexican State.*

**Keywords:** *Adoption of international treaties, fast track, Senate of Mexico, bill to approve international treaties.*

---

<sup>1</sup> \* Licenciado en Administración Pública y maestrando en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM en convenio con el Senado de la República [2023], correo: [albertogonzalez.carlos@gmail.com](mailto:albertogonzalez.carlos@gmail.com)

## I. INTRODUCCIÓN

Una de las facultades exclusivas que detenta la Cámara de Senadores por virtud de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>2</sup> consiste en la prerrogativa de aprobar los tratados internacionales celebrados por el poder ejecutivo federal. Sin la aprobación del Senado de la República<sup>3</sup>, ningún tratado internacional puede considerarse Ley Suprema de la Unión a pesar de haber sido signado por el presidente de la República o por cualquier funcionario de gobierno que lo represente en ese acto.<sup>4</sup>

Por ello, en la práctica, un tratado internacional suscrito por el poder ejecutivo federal se somete a la consideración de la Cámara Alta para que ésta última determine la conveniencia de aprobarlo o no, empero, dichas aprobaciones constantemente están condicionadas por variables relacionadas con el contexto político nacional e internacional o de conveniencia temporal del gobierno en turno, provocando a menudo que los ejercicios de estudio y análisis —que

---

<sup>2</sup> “DECRETO por el que se reforma el artículo 76, fracción I, y el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXLI, no. 7, México, D.F., lunes 12 de febrero de 2007, primera sección, p. 2, [en línea], <https://bit.ly/3n7WdFC> [consulta: 25 de abril, 2023].

<sup>3</sup> Artículo 133 de la CPEUM en “DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, Diario Oficial de la Federación, Tomo DCCXLVIII, No. 21, México, D.F., viernes 29 de enero de 2016, edición vespertina, p. 25, [en línea], <https://bit.ly/3n6AXzY> [consulta: 25 de abril, 2023].

<sup>4</sup> Según el artículo 3° de la Ley sobre la Celebración de Tratados, corresponde al presidente de la República otorgar Plenos Poderes, que es el documento mediante el cual se designa a una persona para representar al Estado mexicano en cualquier acto relativo a la celebración de tratados.

deben realizar los senadores como sustento de su decisión en torno a un tratado— se apresuren o, en casos extremos, se prescindan de ellos con el fin de tramitar su aprobación sin mayor cavilación.

Dicha afirmación se respalda en la evidencia empírica acumulada a lo largo de dieciséis años de labor como servidor público en el Senado de la República y esta situación nos brinda la oportunidad para reflexionar sobre el potencial daño para el Estado mexicano del uso del fast track en el proceso de aprobación de los tratados, así como para explicar las razones que sustentan la convicción de impulsar una propuesta de reconstrucción normativa con el fin de evitar situaciones de semejante naturaleza.

## II. TMEC, CASO EMBLEMÁTICO DEL USO DEL FAST TRACK PARA SU APROBACIÓN

El texto de la CPEUM es puntual al señalar y diferenciar aquellas fases en donde, los poderes ejecutivo y legislativo federales participan de forma exclusiva en el proceso de adopción de un tratado internacional. Al poder ejecutivo federal le está reservada la facultad de celebrar los tratados internacionales<sup>5</sup> y, por tanto, le corresponde negociarlos y firmarlos ad referendum<sup>6</sup>; por su parte, la Cámara de Senadores detenta la facultad exclusiva de aprobación del tratado.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Artículo 89 fracción X de la CPEUM en “DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXCIII, No. 8, México, D.F., viernes 10 de junio de 2011, primera sección, p. 4, [en línea], <https://bit.ly/3mY0knD> [consulta: 25 de abril, 2023].

<sup>6</sup> Según establece el artículo 2 fracción III de la Ley sobre la Celebración de Tratados, la “firma ad referendum” es el acto por el que el Estado Mexicano hace constar que su consentimiento otorgado para obligarse por un tratado internacional, y queda sujeto a una posterior aprobación, que para el caso es la del H. Congreso de la Unión a través de la Cámara de Senadores [en línea], <https://bit.ly/3QzsFZT>, [consulta: 25 de abril, 2023].

<sup>7</sup> “DECRETO por el que se reforma el artículo 76, fracción I, y el artículo 89

Bajo este esquema competencial, es que los tratados internacionales se convierten en Ley Suprema de toda la Unión<sup>8</sup> en virtud de que cumplieron con las formalidades exigibles de conformidad con la CPEUM y las leyes aplicables en la materia.

Mediante este proceso ocurrió la aprobación del Tratado entre México, Estados Unidos de América y Canadá, conocido como TMEC, que es uno de los más paradigmáticos en la historia nacional por su envergadura, temas que regula y su importancia para las cadenas económicas nacionales.

Habrà que señalar que el TMEC —compuesto por el texto negociado originalmente por el ejecutivo federal más su protocolo modificadorio<sup>9</sup>— requirió de una negociación entre los tres países involucrados que duró en total dos años, tres meses y veinticuatro días hasta su conclusión, dato que surge tomando como referencia la primera ronda de negociaciones que se realizó del 16 al 20 de agosto de 2017<sup>10</sup> y hasta la firma *ad referéndum* del tratado por el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos que se formalizó el 10 de diciembre de 2019.<sup>11</sup>

---

fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, op. cit., p. 2.

<sup>8</sup> El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que todos los tratados internacionales en sintonía con la Carta Magna, celebrados por el presidente de la República y aprobados por el Senado, son Ley Suprema de toda la Unión.

<sup>9</sup> El 19 de junio de 2019, el Senado mexicano aprobó el texto original del TMEC. No obstante, cuando los gobiernos de Estados Unidos y de Canadá sometieron ese mismo texto a la aprobación de sus respectivos poderes legislativos, éstos solicitaron modificaciones por lo que hubo necesidad de enmendar el contenido del tratado aun cuando en México ya había sido aprobado. Dichos cambios fueron puestos a consideración nuevamente del Senado mexicano por medio de un protocolo modificadorio.

<sup>10</sup> “Informe a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión sobre el Inicio de Negociaciones para la Modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México”, Senado de la República, 27 de julio de 2017, [en línea] <https://bit.ly/3F3Oz29> [consulta: 25 de abril, 2023].

<sup>11</sup> “Comunicado mediante el cual el C. Presidente de la República somete a la

Por su parte, al Senado mexicano le tomó once días en total el estudio tanto del texto original del TMEC como de su protocolo modificatorio, considerando que para el primero existió una diferencia de diez días entre la fecha en que fue enviado al Senado por el poder ejecutivo federal para considerar su aprobación<sup>12</sup>; mientras que, en el caso del protocolo modificatorio, fue aprobado al siguiente día de haber sido recibido.<sup>1314</sup>

### III. CRÍTICA DEL USO DE LA VÍA RÁPIDA PARA LA APROBACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

De este caso particular, podemos reflexionar en torno a dos cuestiones fundamentales que en conjunto ejemplifican la problemática que motiva el presente artículo. La primera de ellas tiene que ver

---

aprobación del Senado de la República, el Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, instrumento que modifica al Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá y, además dos acuerdos paralelos”, Senado de la República, 11 de diciembre de 2019, p. 2, [en línea], <https://bit.ly/3BYiNSk> [consulta: 25 de abril, 2023].

<sup>12</sup> “Resultado de la votación del Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores; de Puntos Constitucionales; de Economía; y de Relaciones Exteriores América del Norte, con opinión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, el que contiene proyecto de decreto que aprueba el Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá, hecho en Buenos Aires, el 30 de noviembre de 2018, así como los seis acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América”, Senado de la República, miércoles 19 de junio de 2019, [en línea], <https://bit.ly/3kmqzzq> [consulta: 25 de abril, 2023].

<sup>13</sup> “Comunicado mediante el cual el C. Presidente de la República somete a la aprobación del Senado de la República, el Protocolo Modificatorio al Tratado...”, op. cit., p. 2.

<sup>14</sup> “Gaceta LXIV/2PPO-72/103244”, Senado de la República, 12 de diciembre de 2019, [en línea] <https://bit.ly/3wBxQ3a> [consulta: 25 de abril, 2023].

con la notable diferencia que existe en el tiempo de trabajo, estudio y análisis que tanto los poderes ejecutivo como legislativo federales destinan para un tratado internacional en el ejercicio de sus respectivas facultades constitucionales, y como se observó en el caso del TMEC, el escaso tiempo destinado para ello genera serias dudas sobre si la decisión de aprobación de los tratados en el Senado de la República se toma con el máximo grado de información y discernimiento.

La segunda reflexión se circunscribe en torno a la manera en que el Senado de la República se vale de la figura de la vía rápida o fast track para procesar un tratado internacional, que en el caso del TMEC por las materias que regula y el grado de interdependencia de la economía mexicana con la estadounidense, tendrá un efecto decisivo en el desarrollo económico de nuestra nación de las próximas décadas.

Esta artificial urgencia a la que asiduamente se ven compelidos los legisladores para apremiar su importante decisión, hace materialmente imposible que concurren en la aprobación de un tratado con pleno conocimiento de las consecuencias jurídicas e implicaciones que tendrá el texto sometido a su consideración, lo que supone un riesgo para el Estado mexicano pues en un contexto como el descrito, el poder legislativo federal —a través de la Cámara de Senadores—, no ejerce a cabalidad sus facultades de control político respecto de las acciones del ejecutivo federal y no se toma el tiempo necesario para contrastar las afirmaciones del gobierno respecto de que el contenido del tratado por el que se vinculará el Estado mexicano, en el balance general, efectivamente traerá un beneficio para el país.

El hecho de que exista la posibilidad normativa para que las aprobaciones de instrumentos internacionales se procesen en la Cámara Alta con información limitada, en situaciones de desconocimiento de los antecedentes y de las implicaciones de las nego-

ciaciones —algunas no tan evidentes ni de fácil comprensión por su naturaleza multidimensional—, supone un grave riesgo para el desarrollo de México.

#### IV. REFLEXIONES COMPLEMENTARIAS

La complejidad de un tratado internacional en la época contemporánea se ha elevado significativamente por lo que es indispensable asegurar que los análisis que se realicen en el seno de la Cámara de Senadores con el propósito de dilucidar y encontrar las razones para pronunciarse por su aprobación, sean exhaustivos, sólidamente fundados y deriven del máximo nivel de información posible a causa de que forman parte de las herramientas del Estado para el desarrollo y progreso de la nación en las décadas venideras.

Si bien es cierto que la vía del fast track no es utilizada invariablemente ni tampoco de forma exclusiva para aprobar los tratados internacionales, puesto que también se recurre a dicha figura para procesar todo tipo de reformas a los ordenamientos jurídicos o de nuevas leyes, los primeros no presuponen un sentido de urgencia para su aprobación —como sí lo puede ser el caso de las normas domésticas—, por lo que resulta factible presupuestar el tiempo necesario que llevará su estudio como parte inherente de las etapas procesales, pero por encima de ello, resulta deseable evitar el apresuramiento a efecto de hacer valer la facultad de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en esta materia, tal como está previsto en nuestra Norma Fundamental.

En tal contexto, se estima indispensable el desarrollo de una propuesta de reconstrucción normativa para que, pese a que pueda existir presión de variables coyunturales tanto endógenas como exógenas pretendiendo incidir a favor del apremio en la toma de decisiones, los senadores de la República cuenten con un marco jurídico que privilegie el trabajo de análisis y la deliberación respecto de un tratado internacional en condiciones de exhaustividad,

de amplio espectro y que posibilite profundizar en los efectos que produciría para nuestro país cada disposición del texto del tratado que se encuentre bajo estudio.

En el universo de soluciones que existen para resolver esta problemática, y dada la disparidad en el tiempo que destina el poder ejecutivo respecto del poder legislativo federales para analizar un tratado internacional —como fue ejemplificado—, es posible reflexionar en torno a adicionar el texto constitucional o expedir una ley reglamentaria a efecto de establecer plazos precisos y suficientes que brinden un periodo adecuado a los senadores de la República para hacer una evaluación profunda respecto de las implicaciones de aprobar o no aprobar el texto del tratado en los términos negociados por el ejecutivo federal.

Asimismo, la incorporación de plazos perentorios para el análisis de un tratado le abriría la posibilidad a los legisladores de hacerse llegar de información suficiente y pormenorizada del contenido y alcances del tratado internacional al que se desea vincular al Estado Mexicano, además de que les permitiría tener mayores elementos de juicio sobre las implicaciones para nuestro país, las posiciones de las contrapartes involucradas en la negociación, así como las concesiones que haría México en el escenario de una eventual entrada en vigor del tratado, todo ello de forma complementaria a la información y consideraciones remitidas por el oficialismo.

Sin obviar que la presente propuesta requiere de un sólido sustento teórico, doctrinario y valoraciones de superior amplitud además de un mayor rigor científico, cualquier otra vía de solución distinta de la anterior que desee explorarse, deberá considerar que, tal como está concebido el diseño constitucional y legal en vigencia, el ejercicio de la facultad exclusiva de aprobación que detenta el Poder Legislativo federal en el ámbito de cualquier tratado internacional, comienza hasta el instante mismo en que el texto de dicho tratado es remitido por el Poder Ejecutivo federal y recibido por la Cámara de Senadores, para que ésta se pronuncie a favor de su

aprobación o no aprobación. Ese momento debe ser el punto de partida de cualquier solución académica para no incurrir en invasiones competenciales entre Poderes de la Unión.

Lo cierto es que la respuesta satisfactoria no es tan evidente ni de fácil concepción, pero es un hecho incontrovertible que los esfuerzos intelectuales para corregir la problemática deben proliferar en el futuro próximo, quizás valiéndonos de ejercicios de derecho comparado que arrojen luz al inadmisibles escenario actual.

## V. FUENTES DE CONSULTA

“DECRETO por el que se reforma el artículo 76, fracción I, y el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXLI, no. 7, México, D.F., lunes 12 de febrero de 2007, primera sección, pp. 1-2, [en línea], <https://bit.ly/3n7WdFC> [consulta: 25 de abril, 2023].

“DECRETO por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, Diario Oficial de la Federación, Tomo DCCXLVIII, No. 21, México, D.F., viernes 29 de enero de 2016, edición vespertina, pp. 1-32, [en línea], <https://bit.ly/3n6AXzY> [consulta: 25 de abril, 2023].

“DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, Tomo DCXCIII, No. 8, México, D.F., viernes 10 de junio de 2011, primera sección, pp. 1-5, [en línea], <https://bit.ly/3mY0knD> [consulta: 25 de abril, 2023].

“DECRETO por el que se expide la Ley sobre la Celebración de Tratados”, Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLX, No.

- 1, México, D.F., jueves 2 de enero de 1992, pp. 1-3, [en línea], <https://bit.ly/3Hf1CBE> [consulta: 25 de abril, 2023].
- “Informe a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión sobre el Inicio de Negociaciones para la Modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México”, Senado de la República, 27 de julio de 2017, pp.13, [en línea] <https://bit.ly/3F3Oz29> [consulta: 25 de abril, 2023].
- “Comunicado mediante el cual el C. Presidente de la República somete a la aprobación del Senado de la República, el Protocolo Modificatorio al Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, instrumento que modifica al Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá y, además dos acuerdos paralelos”, Senado de la República, 11 de diciembre de 2019, pp. 1-8, [en línea], <https://bit.ly/3BYiNSk> [consulta: 25 de abril, 2023].
- “Resultado de la votación del Dictamen de las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores; de Puntos Constitucionales; de Economía; y de Relaciones Exteriores América del Norte, con opinión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, el que contiene proyecto de decreto que aprueba el Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, Estados Unidos de América y Canadá, hecho en Buenos Aires, el 30 de noviembre de 2018, así como los seis acuerdos paralelos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América”, Senado de la República, miércoles 19 de junio de 2019, [en línea], <https://bit.ly/3kmqzzq> [consulta: 25 de abril, 2023].

“GACETA LXIV/2PPO-72/103244”, Senado de la República,  
12 de diciembre de 2019, [en línea] <https://bit.ly/3wBxQ3a>  
[consulta: 25 de abril, 2023].



## EL PODER EJECUTIVO Y LA PLANEACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO MEXICANO

### *THE EXECUTIVE POWER AND ECONOMIC PLANNING OF THE MEXICAN STATE*

DULCE ANGELINA GÓMEZ DÍAZ<sup>1\*</sup>

---

**Sumario:** I. Introducción. II. Fundamento constitucional del derecho económico en México. III. Facultades del Poder Ejecutivo en materia económica. IV. Rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional. V. Conclusión. VI. Fuentes de consulta.

**Resumen:** El propósito de este artículo es conocer mediante el análisis de la relación e incidencia que tiene el Poder Ejecutivo en la planeación económica del Estado mexicano, una de las funciones más importantes que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le asigna al Estado que es el desarrollo nacional.

**Palabras clave:** Poder Ejecutivo, planeación económica y desarrollo nacional.

**Abstract:** The purpose of this article is to analyze the relationship and incidence that the Executive Branch has in the economic planning of the Mexican State, one of the most important functions that the Political Constitution of the United Mexican States assigns to the State, which is national development.

**Keywords:** Executive power, economic planning and national development.

---

<sup>1</sup> \* Licenciada en Derecho por la Facultad de derecho de la UNAM, maestranda en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM en convenio con el Senado de la República, y servidor público en el Senado de la República, correo electrónico: [dulce.gomez@senado.gob.mx](mailto:dulce.gomez@senado.gob.mx)

## I. INTRODUCCIÓN

El presente escrito busca exponer las bases del derecho económico que conllevan a la intervención del Ejecutivo en la planeación económica, así como los antecedentes históricos que dieron paso a consolidar la figura y poder que detenta el Presidente en la materia. Asimismo, mediante el sustento constitucional y legal correspondiente, se analizará la rectoría económica del Estado, en donde se definen las responsabilidades ineludibles que tiene este, tales como la de organizar y conducir el desarrollo nacional.

De igual forma se estudia la planeación del desarrollo nacional, en donde el papel del Ejecutivo Federal entraña un gran poder, ya que es una acción ordenadora de las actividades de todas las áreas de gobierno y resulta ser una de las funciones más importantes que la Constitución establece interviniendo en diversas áreas como la económica, política, social y cultural, generando un impacto visible y palpable en todo el país y el mundo.

## II. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO ECONÓMICO EN MÉXICO

El derecho económico, de acuerdo con Jorge Witker es “aquella rama instrumental del Derecho social, que regula la actividad económica de un país, y que generalmente se le asimila con el capítulo económico de la Carta Fundamental”.<sup>2</sup> En este sentido, los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3,4</sup> son considerados los preceptos que actualmente

<sup>2</sup> WITKER VELÁZQUEZ, Jorge Alberto, *Introducción al Derecho Económico*, 11a. edición, Publilex, México, 2015, pp. 91-93.

<sup>3</sup> Al igual que las disposiciones contenidas en los artículos 3, 5, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>4</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma 18 de noviembre de 2022* [en línea],

configuran la base del régimen económico del país. El artículo 25 constitucional contempla la rectoría económica del Estado para garantizar que el desarrollo económico del país sea integral, así como la responsabilidad del Estado en la conducción de la economía nacional y la participación estatal en las áreas estratégicas y prioritarias.

El artículo 26, contiene las bases para organizar el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Por su parte el artículo 27, establece, entre otras cosas, la propiedad originaria por parte de la Nación de las tierras, aguas y recursos naturales comprendidos dentro del territorio nacional y la división de la propiedad de las tierras y aguas del territorio nacional en pública, privada y social. Finalmente, el artículo 28, refiere la garantía de la libre competencia económica y la prohibición de actividades que presenten un obstáculo para ésta.

### III. FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO EN MATERIA ECONÓMICA

Hablar de facultades del poder Ejecutivo federal implica conocer las capacidades y aptitudes que tiene para realizar una actividad, en el caso que nos atañe, éstas deben estar acorde a las exigencias que impone la actividad económica a nivel mundial. Como en su momento lo refirió Miguel de la Madrid, “desde el punto de vista legal, el Presidente de la República tiene facultades acotadas por la Constitución y por las leyes. Está obligado a cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República y las leyes que de ella emanan”.<sup>5</sup> Dado lo anterior, las facultades del Ejecutivo en materia económica, además de encontrar su base en los preceptos constitucionales 25, 26,

---

<http://bitly.ws/DuXU> [consulta: 7 de marzo de 2023].

<sup>5</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel, El ejercicio de las facultades presupuestales, Porrúa, México, 1998, p.45.

27 y 28, antes referidos, también se sustentan en los artículos 74, 89, 123 y 131 del mismo ordenamiento.

Entre otros aspectos, el artículo 74 hace referencia a las facultades exclusivas de la cámara de diputados respecto a la obligación del ejecutivo de enviar las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos de la federación y la cuenta pública del año anterior, el artículo 89 establece las facultades y obligaciones del Presidente, siendo en materia económica la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. El artículo 123 prevé atribuciones del Estado para regular las relaciones laborales; la facultad del ejecutivo para proponer el salario mínimo anual y designar representante ante los tribunales del trabajo y la Comisión Nacional, finalmente el artículo 131 establece la facultad del Presidente para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso.

Como se puede observar, las facultades que otorga la Constitución al Presidente en materia económica se encuentran a lo largo de todo el texto normativo, aunque muchas disposiciones no regulan de manera expresa las facultades, sí se avocan a establecer consecuencias de tipo económico, al igual que la naturaleza jurídica de algunos preceptos puede ser del mismo tipo.

#### **IV. RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO Y LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL**

El concepto rectoría económica del Estado, atiende a la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución Federal,<sup>6</sup> al igual que obedece a la tradición consti-

---

<sup>6</sup> TÉPACH REYES, Marcial, “La rectoría económica del Estado y la planea-

tucional mexicana de atribuir al Estado la responsabilidad de organizar y conducir el desarrollo nacional, pues como lo refiere la investigadora Dolores Chapoy:

Con el propósito de consolidar lo que implícitamente la Constitución ya le reconocía al Estado, en diciembre de 1982 se le atribuyeron facultades que consolidaron el principio de la rectoría económica, haciéndolo consistente con los instrumentos de política económica con que ya contaba para conducir la estrategia del desarrollo nacional.<sup>7</sup>

La rectoría económica del Estado está determinada constitucionalmente por el artículo 25, manteniendo una estrecha relación con la planeación, es decir, la función de crear una estrategia global de desarrollo económico y social para garantizar la igualdad de oportunidades sociales, políticas y económicas de la población.

Como resultado de diversas reformas constitucionales que se dieron a lo largo de los años, particularmente en 1928<sup>8</sup>, es que nace el sistema de planeación democrática del cual deriva el Plan Nacional de Desarrollo (en adelante PND), establecido así en el artículo 26.

Consecuentemente, la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1938,<sup>9</sup> es considerada el instrumento jurídico encargado de establecer las normas y princi-

---

ción del desarrollo nacional”, Cámara de Diputados, México, 2005, p. 5, [en línea], <http://bitly.ws/Dv5q> [consulta 7 de marzo de 2023].

<sup>7</sup> CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, Planeación, programación y presupuestación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003, p.13.

<sup>8</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, La Planeación Nacional del Desarrollo, [en línea] <https://bit.ly/3KYO7Xu> [consulta 7 de marzo de 2023].

<sup>9</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Ley de Planeación, Sistema de Consulta de Ordenamientos, última reforma 16 de febrero de 2018, [en línea], <http://bitly.ws/DuYP> [consulta: 21 de marzo de 2023].

pios básicos, conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal.

Ahora bien, el papel que juega el Presidente de la República dentro de la planeación nacional es fundamental para todo el país. Al respecto la Ley en cita señala en el artículo 4 que “es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de la sociedad, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley”.<sup>10</sup>

Dado lo anterior, al tener la responsabilidad de la construcción de la planeación nacional de desarrollo, el Presidente se convierte en el principal actor político del destino del país, lo cual se encuentra previamente establecido por la Constitución Federal.<sup>11</sup> A la par de ello, la Ley de Planeación establece en el artículo 21 que:

El Presidente de la República enviará el Plan Nacional de Desarrollo a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para su aprobación, a más tardar el último día hábil de febrero del año siguiente a su toma de posesión, posteriormente la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobará el Plan Nacional de Desarrollo dentro del plazo de dos meses contado a partir de su recepción.

Dentro del PND se pueden encontrar diversos objetivos a cumplir al igual que diferentes métodos para lograrlos, siempre teniendo como estandarte el fin social y el bienestar de todo el país. Las metas, estrategias y acciones que son empleadas cada sexenio son analizadas para evaluar la eficacia del PND. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social<sup>12</sup> en

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p.3.

<sup>11</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

<sup>12</sup> CONSEJO NACIONAL DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Cómo vamos a la mitad de la administración: análisis so-*

un diagnóstico de objetivos indicadores del PND realizado para la administración 2019-2024, refiere que los 3 programas con mayor cantidad de indicadores que alcanzaron su meta son Institucional de Inmujeres, Sectorial de Trabajo y Previsión Social y Fomento a la Economía Social, asimismo indica que el avance en la garantía de los derechos sociales, los indicadores asociados a los derechos a la salud y a la alimentación muestran valores históricos muy alejados de sus metas sexenales.

Lo anterior refleja que, si bien hay un avance por parte de los programas sociales, es evidente que aún falta mucho camino por recorrer para garantizar el bienestar social, pues el país día con día está bajo el surgimiento de nuevos problemas que afectan sustancialmente la estabilidad económica, política y social.

## **V. CONCLUSIÓN**

La relación de la economía con las facultades del Poder Ejecutivo se ha convertido en un lazo cada vez más estrecho, pues gracias a los diferentes cambios que ha sufrido el país, tanto en la sociedad como en la política y la económica, han dado paso a que el Presidente tenga una mayor intervención en el sistema económico y las instituciones jurídicas para regular la cooperación humana en las actividades de creación, distribución, cambio y consumo de la riqueza.

El papel protagónico del Ejecutivo Federal también queda plasmado en el principio económico de la rectoría del Estado, pues resulta ser la vía primaria de la organización colectiva y de políticas socioeconómicas, la cual regula la disponibilidad y uso de

---

bre el avance y cumplimiento de metas de los objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del PND 2019-2024, Ciudad de México, octubre 2022, pp. 65-66, [en línea], <http://bitly.ws/Dv2S> [consulta: 4 de abril de 2023].

recursos, atendiendo las diferentes necesidades, repercutiendo en la producción y distribución de bienes, servicios, ingresos, entre clases y sectores, regiones y objetivos.

La responsabilidad constitucional que tiene el Ejecutivo para conducir la planeación nacional ha pasado por un largo proceso histórico que ha desembocado en lo que hoy se visualiza como el objetivo principal que debe cumplir el Estado, pues en sus manos se deposita la confianza para cumplir todos los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país.

La importancia del PND hoy en día es fundamental, pues abarca diferentes dependencias y entidades federativas de la administración pública federal, así como diversos grupos sociales, fungiendo como un instrumento que tiene como propósito restituir el mejoramiento de la economía y coadyuvar al logro de los objetivos de la planeación nacional en favor de las y los mexicanos.

Asimismo, la intervención del Presidente de la República dentro de la planeación ha sido pieza clave de la administración pública, ya que es el reflejo de los valores, intereses, y bienestar de la sociedad.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, Planeación, programación y presupuestación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003.

CONSEJO NACIONAL DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, Cómo vamos a la mitad de la administración: análisis sobre el avance y cumplimiento de metas de los objetivos e indicadores de los programas del ámbito social derivados del PND 2019-2024, Ciudad de México, octubre 2022, pp. 65-66, [en línea], <http://bitly.ws/Dv2S> [consulta: 4 de abril de 2023].

DE LA MADRID HURTADO, Miguel, El ejercicio de las facultades presupuestales, Porrúa, México, 1998.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sistema de Consulta de Ordenamientos, última reforma 18 de noviembre de 2022 [en línea], <http://bitly.ws/DuXU> [consulta: 21 de marzo de 2023].

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Ley de Planeación, Sistema de Consulta de Ordenamientos, última reforma 16 de febrero de 2018, [en línea], <http://bitly.ws/DuYP> [consulta: 30 de marzo de 2023].

TÉPACH REYES, Marcial, “La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional”, Cámara de Diputados, México, 2005, [en línea], <http://bitly.ws/Dv5q> [consulta 7 de marzo de 2023].

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, La Planeación Nacional del Desarrollo, [en línea] <https://bit.ly/3KYO7Xu> [consulta 7 de marzo de 2023].

WITKER VELÁZQUEZ, Jorge Alberto, *Introducción al Derecho Económico*, 11a. edición, Publilex, México, 2015.

## LA INEFICACIA DE LA INICIATIVA CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

### THE INEFFECTIVENESS OF CITIZEN INITIATIVE IN MEXICAN LEGISLATION

JORGE GIBRÁN RODRIGO SESMA LANDAVERDE <sup>1\*</sup>

---

**Sumario:** I. Introducción II. Génesis de la Iniciativa Ciudadana III. Marco Jurídico IV. Retos y Expectativas de la Iniciativa Ciudadana en México V. Conclusiones

**Resumen:** La Iniciativa Ciudadana es una figura jurídica que se encuentra presente en los regímenes democráticos. Su finalidad es otorgar el derecho de creación, modificación, abrogación o derogación de leyes a los gobernados que se encuentran sujetos a ese régimen. En nuestra legislación, este instrumento de democracia directa es tan asequible como inalcanzable para los mexicanos.

**Palabras clave:** Iniciativa Ciudadana, Iniciativa Popular, Constitución Federal, Congreso de la Unión, Democracia Representativa.

**Abstract:** *Citizen Initiative is a legal concept present in democratic regimes. Its purpose is to grant the right to create, modify, repeal, or revoke laws to the governed individuals subject to such a regime. In our legislation, this instrument of direct democracy is as accessible as it is unattainable for Mexicans.*

**Keywords:** *Citizens Initiative, Popular Initiative, Federal Constitution, Union Congress, Representative Democracy.*

---

<sup>1</sup> \* Licenciado en Derecho y maestrando en Derecho Constitucional por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM por convenio con el Senado de la República. Adscrito a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República [2023], correo: [jorgegibran@hotmail.com](mailto:jorgegibran@hotmail.com)

## I. INTRODUCCIÓN

Son pocos los mexicanos que conocen de un derecho constitucional que tienen los ciudadanos. Este derecho tiene un surgimiento relativamente reciente en nuestra legislación contando con apenas once años. Hablamos de un término denominado «Iniciativa Ciudadana» o «Iniciativa Popular», la cual consiste en el derecho o facultad de poder presentar propuestas legislativas sobre ciertos tópicos ante los órganos legislativos del Congreso de la Unión para la creación, modificación o derogación de leyes, ya sean éstas de orden constitucional o bien leyes secundarias.

México es un país democrático, cuya democracia es representativa, dentro de la cual ha sido introducido este instrumento de democracia directa.

## II. GÉNESIS DE LA INICIATIVA POPULAR

La iniciativa popular tiene su origen en Suiza y ha sido acogida por algunas constituciones europeas y latinoamericanas, con mayores o menores restricciones en cuanto a las materias sobre las que puede versar y al número de ciudadanos que deben respaldarla.<sup>2</sup>

México acoge esta figura jurídica surgida en la República Helvética y la adecua dentro de su legislación, tomando como base el artículo 39 de la Constitución Federal y ubicando su fundamentación en los artículos 35 fracción VII y 71 fracción IV de la misma ley mediante la reforma efectuada el nueve de agosto del año dos mil doce, en la cual se implementaron dos elementos de democracia directa o participativa:

- a) La consulta popular y;
- b) La iniciativa popular.

---

<sup>2</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA SIL (SEGOB), Iniciativa Ciudadana [en línea], <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251#:~:text=La%20iniciativa%20popular%20tiene%20su,de%20ciudadanos%20que%20deben%20respaldarla> [consulta: 2 de abril de 2023].

Siendo la segunda, que se desarrollará en párrafos subsecuentes.

### III. MARCO JURÍDICO

Es pertinente señalar que la Iniciativa Popular es también denominada en nuestro país como Iniciativa Ciudadana o Iniciativa Legislativa Popular. La legislación actual permite que esta facultad pueda ser aplicada tanto a nivel Estatal como a nivel Federal.

De inicio, es importante hacer mención sobre el término «Iniciativa Popular», ya que son varios los conceptos que se han desarrollado entorno a ella, por lo que en este trabajo solo se hará mención a dos de ellos pues son considerados como los conceptos oficiales en nuestra legislación, siendo los siguientes:

“Es el mecanismo de participación por el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de Ley ante los órganos legislativos.”<sup>3</sup>

“Es el mecanismo o instrumento mediante el cual los ciudadanos del Estado (de que se trate) tienen la facultad de presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, adición derogación o abrogación de leyes o decretos respecto a la materia de su competencia.” Siendo este último concepto conocido como el Concepto Genérico de Iniciativa Popular.<sup>4</sup>

De lo anterior podemos inferir que la Iniciativa Ciudadana o Iniciativa Popular, es un mecanismo de participación mediante el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de ley ante los órganos legislativos que integran

<sup>3</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA SIL (SEGOB), Iniciativa Ciudadana [en línea], <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251#:~:text=La%20iniciativa%20popular%20tiene%20su,de%20ciudadanos%20que%20deben%20respaldarla> [consulta: 2 de abril de 2023].

<sup>4</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, Iniciativa Popular Estudio Comparativo de su regulación a nivel Constitucional y de las Leyes en la materia, en el ámbito local SA-PI-ISS-18-12 p. 49 [en línea], [https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi\\_actual.htm](https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi_actual.htm) [consulta 2 de abril de 2023].

el Congreso de la Unión, pudiendo ser Cámaras receptoras de manera indistinta tanto la Cámara de Senadores como la Cámara de Diputados o bien, en el caso de receso legislativo ante la Comisión Permanente.

Como ya se mencionó, la Iniciativa Ciudadana o Iniciativa Popular es una facultad creadora, modificadora, reformadora, de adición, derogación o abrogación de leyes o decretos que tienen todos los ciudadanos mexicanos y está prevista en los artículos 35 fracción VII<sup>5</sup> y 71 fracción IV<sup>6</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se indica claramente el derecho constitucional de los ciudadanos a iniciar leyes.

Es pertinente señalar que el Congreso de la Unión es el único quién tiene la facultad de legislar acerca de la Iniciativa Popular, este fundamento lo encontramos expreso en el artículo 73 fracción XXIX-Q de la Constitución Federal.<sup>7</sup>

La regulación de la Iniciativa Ciudadana o Iniciativa Popular la encontramos dentro de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el Título Quinto, Capítulo I, en los artículos del 130 al 133<sup>8</sup>, en donde se nos indica de manera más específica el procedimiento legislativo puntual de esta figura jurídica.

---

<sup>5</sup> “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.” Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXV, No. 6, México D.F., lunes 10 de febrero de 2014, primera sección, p. 10 [en línea] <https://bit.ly/3AqtHID> [consulta 2 de abril de 2023].

<sup>6</sup> “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política.” Diario Oficial de la Federación, tomo DCCVII, No. 7, México D.F., jueves 9 de agosto de 2012, primera sección, p. 3 [en línea] <https://bit.ly/41WUiSN> [consulta 2 de abril de 2023].

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley

La Iniciativa Popular se encuentra restringida y limitada para legislar sobre ciertas materias, las cuales varían de una Entidad Federativa a otra, pero se coincide en que no son objeto de Iniciativa Ciudadana las leyes en materia de derechos humanos, penal o tributaria. Por lo que podríamos decir de manera coloquial que se “tiene un candado” a la ciudadanía, estas materias también se mencionan de manera muy general en el artículo 130 numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar, que en la regulación de la Iniciativa Popular las leyes indican que se requiere del respaldo de un cierto número de personas, mismo que también varía de una Entidad Federativa a otra, por lo que no abordaremos todas las legislaciones y nos ceñiremos en el presente trabajo únicamente al ámbito Federal.

El Artículo 71, fracción IV Constitucional indica que se requiere de un número equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores, lo que hoy día representa reunir nombres, firmas y claves de credenciales de elector de 12,312,642 personas inscritas en la Lista Nominal de Electores<sup>9</sup>, lo cual sin lugar a duda, representa el primer paso de una labor titánica y nada sencilla en términos de capital humano.

---

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de Iniciativa Ciudadana e Iniciativa Preferente.” Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXVIII No. 14 México, D.F., martes 20 de mayo de 2014 p. 5 [en línea] <https://bit.ly/3NhVNqG> [consulta 2 de abril de 2023].

<sup>9</sup> INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral, corte al 21 de abril de 2023 [en línea], <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padrón-electoral/> [consulta 2 de abril de 2023].

#### IV. RETOS Y EXPECTATIVAS DE LA INICIATIVA CIUDADANA EN MÉXICO

La Iniciativa Ciudadana tiene varios retos a vencer, entre ellos destacan los factores organizacionales de la sociedad que pretenda suscribirse, pues ponerse de acuerdo ante la posibilidad de alcanzar un beneficio no siempre resulta fácil; la asequibilidad de esta figura jurídica queda claro que no está al alcance de grupos étnicos minoritarios, pues la regulación requiere de manera intrínseca de un capital humano considerable para llegar a reunir el porcentaje de ciudadanos que respalden la propuesta legislativa; alcanzar una dictaminación favorable dentro del Congreso de la Unión, es sin duda el mayor reto doble que enfrenta la propuesta ante los Plenos de ambas Cámaras.

Una Iniciativa Ciudadana se gesta desde el momento que existe una problemática determinada que afecta la esfera jurídica de un grupo de gobernados, quiénes se reúnen para ponerse de acuerdo en la elaboración de una propuesta legislativa, cuya finalidad sea que los beneficie, ya sea de manera parcial o total dentro de dicha esfera jurídica.

La propuesta legislativa debe de presentar un articulado que cumpla con los principios básicos de técnica jurídica señalada en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 131) y de conformidad con su Reglamento, así como una exposición de motivos con las razones y fundamentos de su iniciativa.

Como ya se indicó, el artículo 71, fracción IV Constitucional señala que se requiere de un número equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores, por lo que se puede considerar éste como uno de los requisitos con un alto grado de dificultad dentro del procedimiento.

Una vez que la Cámara de receptora (considerada como Cámara de origen) reciba la propuesta, solicitará a la autoridad electoral verifique y posteriormente declare el cabal cumplimiento del requisito señalado en el precepto constitucional anteriormente expreso, para que la Iniciativa Ciudadana continúe de conformidad al proceso legislativo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso General y los reglamentos respectivos de cada Cámara.

Indiscutiblemente las expectativas que podemos tener de la Iniciativa Ciudadana son muy altas, pues el simple hecho de saber que se cuenta con la potestad de poder crear o modificar legislación en el país, apertura la imaginación de cualquiera que tenga la pretensión o necesidad de generar un beneficio tangible dentro de la esfera jurídica de los que han de suscribirla.

Hoy en día, a la elaboración del presente trabajo y desde la creación de esta figura jurídica en el año dos mil doce, se tiene registro de un total de 17 Iniciativas Ciudadanas presentadas ante el Congreso de la Unión<sup>10</sup>, de las cuales resalta que solo una ha logrado concluir el proceso legislativo alcanzando su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, sienta ésta la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley 3 de 3), aunque los artículos 29 y 32 de esta ley, no se publicaron tal y como proponían las organizaciones de la sociedad civil que la suscribieron.

## V. CONCLUSIONES

En este sucinto trabajo, se ha podido apreciar que la Iniciativa Ciudadana es sin duda un excelente medio para la creación, modificación o derogación de leyes de nuestro país, sin embargo, nos queda claro que no es un medio asequible para todos los mexicanos, lo cual radica su ineficacia pues se percibe una ambigüedad a lo señalado

---

<sup>10</sup> SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA SIL (SEGOB), Reporte de Iniciativas Ciudadanas [en línea], <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaCiudadana> [consulta: 3 de abril de 2023].

por el artículo 39 constitucional, ya que la regulación frena sobre todo a las minorías étnicas en nuestro país, quienes por diversas razones se ven limitadas al acceso de este ejercicio de la democracia participativa, haciendo evidente tanto su menor participación política como su poder político en el país. Finalmente, y sumado a lo anterior, la supeditación al proceso legislativo no garantiza que la propuesta legislativa vaya a ser aprobada de manera parcial o total por el Congreso de la Unión, aun cuando se trate de una impecable y útil propuesta, pues es bien sabido que las reformas a la Constitución Federal pasan por filtros muy estrictos antes de su aprobación dentro de los Plenos de ambas Cámaras, lo cual justifica la complejidad en otorgar la aprobación a una Iniciativa Ciudadana.

## VI. FUENTES DE CONSULTA

CÁMARA DE DIPUTADOS, Iniciativa Popular Estudio Comparativo de su regulación a nivel Constitucional y de las Leyes en la materia, en el ámbito local SAPI-ISS-18-12.pdf [en línea], [https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi\\_actual.htm](https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi_actual.htm) [consulta 2 de abril de 2023].

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de Iniciativa Ciudadana e Iniciativa Preferente.” Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXVIII No. 14 México, D.F., martes 20 de mayo de 2014 p. 5 [en línea] <https://bit.ly/3NhVNqG> [consulta 2 de abril de 2023].

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política.” Diario Oficial de la Federación, tomo DCCVII, No. 7, México D.F., jueves 9 de agosto de 2012, primera sección, p. 3 [en línea] <https://bit.ly/41WUjSN> [consulta 2 de abril de 2023].

“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.” Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXV, No. 6, México D.F., lunes 10 de febrero de 2014, primera sección, p. 10 [en línea] <https://bit.ly/3AqtHID> [consulta 2 de abril de 2023].

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral, corte al 21 de abril de 2023 [en

línea], <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/> [consulta 2 de abril de 2023].

SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA SIL (SEGOB), Iniciativa Ciudadana [en línea], <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251#:~:text=La%20iniciativa%20popular%20tiene%20su,de%20ciudadanos%20que%20deben%20respaldarla> [consulta: 2 de abril de 2023].

SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA SIL (SEGOB), Reporte de Iniciativas Ciudadanas [en línea], <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busqueda-Ciudadana> [consulta: 3 de abril de 2023].

## CONCEPTO DE DEONTOLOGÍA Y RÉGIMEN DEONTOLÓGICO APLICABLE A LA ABOGACÍA EN ESPAÑA

### CONCEPT OF DEONTOLOGY AND LEGAL REGIME APPLICABLE TO THE ADVOCACY IN SPAIN

FRANCISCO PÉREZ FERNÁNDEZ<sup>1</sup>

---

**Sumario:** I. La importancia de una materia descuidada; II. El concepto de deontología; III. La naturaleza jurídica de las normas deontológicas; VI. Retrospectiva histórica sobre el origen del término deontología; V. Los orígenes de la normativa deontológica aplicable a la abogacía en España; VI. El actual marco jurídico en España; VII. La deontología como guía del ejercicio profesional; VIII. Fuentes.

**Resumen:** El objetivo de este ensayo es, en primer lugar, realizar una labor de investigación acerca del origen del término deontología, a fin de lograr entender el auténtico sentido del mismo. Además, analizaremos el interesante recorrido histórico que ha seguido la deontología a lo largo del tiempo y que la ha llevado a convertirse en un conjunto de normas jurídicas indispensables de cara a garantizar ciertos derechos. En el desarrollo de este análisis prestaremos especial atención a lo acontecido en España respecto a la creación de las normas deontológicas encargadas de regir el ejercicio de la abogacía, exponiendo también la actual estructura normativa que a día de hoy conforma el marco jurídico de tipo deontológico aplicable a los abogados.

**Palabras clave:** Deontología, abogacía, normas deontológicas.

**Abstract:** The objective of this essay is, first of all, to carry

---

<sup>1</sup> Abogado y doctorando por la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo. Contacto:

<perezfernandezfrancisco@hotmail.com>

out a research work about the origin of the term deontology, in order to understand its true meaning. In addition, we will analyze the interesting historical path that deontology has followed over time and that has led it to become a set of essential legal norms in order to guarantee certain rights. In the development of this analysis we will pay special attention to what happened in Spain regarding the creation of the deontological norms in charge of governing the practice of law, also exposing the current regulatory structure that today forms the deontological legal framework applicable to lawyers.

**Keywords:** Deontology, advocacy, ethical rules.

## I. LA IMPORTANCIA DE UNA MATERIA DESCUIDADA

La deontología constituye una materia de extraordinario valor cuyo conocimiento es muchas veces relegado a un segundo plano, a pesar de tratarse de un elemento imprescindible para regir el ejercicio profesional. La falta de atención que aquí señalamos respecto a esta esfera de lo jurídico ha sido puesta de manifiesto por teóricos tan destacados como Luigi Ferrajoli, para quien “los problemas vinculados a la deontología forense y, más en general, al derecho de defensa y a la figura del defensor, por raro que parezca, siempre han sido descuidados por la doctrina jurídica y la reflexión filosófica”<sup>2</sup>. También Roca Junyent remarca con énfasis este olvido: “Hoy, la deontología es un gran extraño. Si a muchos jóvenes abogados se les preguntara sobre lo que significa quizá no sabrían responder o, en algún caso, podrían dar respuestas muy

---

<sup>2</sup> Luigi Ferrajoli, Sobre la deontología profesional de los abogados, en Cristina García Pascual (Coord.), *El buen jurista deontología del Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2013, p. 103.

parciales e insuficientes. En las facultades existe la convicción de que la deontología no forma parte de la enseñanza del derecho”<sup>3</sup>.

El estudio de la cuestión deontológica revela muy pronto la destacable relevancia práctica que ésta posee, ya que difícilmente podemos concebir el ejercicio de la abogacía, y el propio funcionamiento de la Administración de Justicia, sin la existencia previa de unas normas deontológicas que garanticen la consecución de unos criterios mínimos y deseables en la esfera del ejercicio profesional. Todo esfuerzo dedicado a acrecentar el conocimiento de la deontología, tanto por parte de los abogados como de otros profesionales, queda sobradamente justificado si tenemos en cuenta la imperiosa necesidad que todo Estado de Derecho tiene de contar con un régimen deontológico que esté a la altura de los principios fundamentales que vertebran el sistema legal.

Con todo lo anterior en mente, procuraremos desarrollar aquí una exposición introductoria que permita comprender el sentido auténtico del término *deontología*, además de descubrir el *iter* que esta materia ha recorrido a lo largo de la historia, y que la ha llevado a convertirse en un conjunto de reglas y principios imprescindible en todo ordenamiento jurídico moderno y garantista. Conocer ese proceso de concreción y transformación es esencial a la hora de identificar el espíritu y los auténticos objetivos que posee la deontología. En este sentido, esperamos que el presente ensayo resulte provechoso no sólo a aquellos que, como los jóvenes aspirantes a convertirse en abogados, deban acercarse por vez primera a la deontología por razón de la formación que estén cursando, sino también a cualquier persona que tenga interés en hacerse una primera idea acerca de esta interesante materia jurídica.

---

<sup>3</sup> Miquel Roca Junyent, ¡Sí, abogado! Lo que no aprendí en la Facultad, Barcelona, Crítica, 2007, p. 165.

Terminemos aquí esta reivindicación citando de nuevo a Junyent, un autor que no duda a la hora de remarcar el papel capital que la deontología ha de desempeñar tanto en el futuro de la abogacía como en el aprendizaje de los recién llegados al ejercicio profesional:

Hoy se diría que la agresividad y la competitividad profesional han arrinconado todas las normas deontológicas y de buen hacer. Pero no sólo no debe ser así, sino que debe afirmarse que si ello llegara a ser cierto significaría el final de la profesión. [...] Insisto, la deontología no ha prescrito. Y esto los más jóvenes abogados deben aprenderlo de inmediato: deben entender que su profesión debe ejercerse de determinada manera. Que deben conocer textos, doctrinas, sentencias y casos concretos: pero también cómo ejercer la profesión desde el respeto a todos los que con ellos comparten la misma vocación por el derecho<sup>4</sup>.

## II. EL CONCEPTO DE DEONTOLOGÍA

Decía Ludwig Wittgenstein que “*la praxis* da su sentido a las palabras”<sup>5</sup>. Es sin duda llamativo comprobar cómo esta máxima resulta plenamente aplicable al proceso de formación de un abogado, evolución durante la cual el futuro profesional se encontrará frente a un término que hasta ese momento permanecía, en mayor o menor medida, velado a su conocimiento. Me estoy refiriendo aquí a la *deontología*, un antiguo concepto edificado a lo largo del tiempo alrededor de la *praxis* profesional, y cuya extraordinaria relevancia no se mostrará abiertamente al novel aspirante a letrado hasta que éste haya tomado contacto directo con el ejercicio de la abogacía. Podemos ver entonces confirmada la sentencia de Wittgenstein, ob-

---

<sup>4</sup> Ibidem, pp. 165 y 174.

<sup>5</sup> Ludwig Wittgenstein, *Aforismos, cultura y valor*, Madrid, Espasa Calpe, 1995, p. 154.

teniendo la deontología todo su significado a la luz de esas primeras andaduras en el terreno de la práctica profesional.

El desempeño de la profesión de la abogacía exige, para su apropiada y diligente práctica, un conocimiento preciso de las normas deontológicas que la acompañan, y difícilmente podrá un profesional poseer dicho conocimiento si previamente no es capaz de definir con claridad y precisión qué ha de entenderse por deontología. Es por ello que nuestra meta ahora es comprender lo mejor posible este concepto, con la esperanza de que así podamos clarificar y acotar el fundamento y la finalidad propios de la materia deontológica. Este ejercicio permite a todo profesional de la abogacía comprender mejor las normas deontológicas que le son aplicables, algo que le permitirá posteriormente amoldar mejor su actividad al contenido de dichas normas.

Como no puede ser de otro modo, se nos impone en primer lugar explicar el origen del término utilizado para designar el objeto de nuestro estudio. El vocablo deontología procede del griego, y en él podemos identificar dos raíces: *δέον*, *-οντος* (*deon*, *-ontos*), traducida como *deber*, *obligación* o *lo que es necesario*, y *-λόγος* (*-logía*), es decir, *ciencia*, *estudio* o *conocimiento*. Por tanto, una traducción apropiada podría ser *ciencia de los deberes*. Nielson Sánchez Stewart resume así esta concepción de la deontología: “De una manera simple, la ontología es la parte de la metafísica que trata del ser en general y de sus propiedades trascendentales. Si la ontología es la ciencia del ser, la deontología es la ciencia del deber ser”<sup>6</sup>.

La Real Academia Española ofrece la siguiente definición de deontología: “La parte de la ética que trata de los deberes, especialmente de los que rigen una actividad profesional”<sup>7</sup>. Esta definición

---

<sup>6</sup> Nielson Sánchez Stewart, *Manual de deontología para abogados*, Madrid, Wolters Kluwer, 2021, versión electrónica, p. 59.

<sup>7</sup> Real Academia Española: *Diccionario de la lengua española*, 23.<sup>a</sup> ed. [versión 23.4 en línea]. Disponible en (consulta: 18 de abril de 2022): <<https://dle.rae.es/deontolog%C3%ADa?m=form>>

encaja mejor con la concepción que es habitualmente manejada en nuestra sociedad, la cual entiende la deontología como una rama de la ética aplicada cuyo objetivo es el empleo de conceptos éticos en concretas cuestiones de la actividad humana, a fin de poder así determinar las acciones que, teniendo en cuenta sus consecuencias en un ámbito determinado, resultan exigibles. A pesar de que esta interpretación goza de la ventaja de una mayor adecuación a la visión comúnmente aceptada, es cierto que se nos revela en cierta medida parcial o incompleta. Esta carencia responde a que los deberes deontológicos que atañen al profesional de la abogacía, así como a médicos, periodistas o educadores, no se ciernen a un difuso conjunto de recomendaciones o máximas de carácter estrictamente ético o filosófico, sino que pasan a ser un grupo bien delimitado de normas y principios, cuyo incumplimiento puede acarrear importantes consecuencias jurídicas para los profesionales<sup>8</sup>. Sánchez Stewart nos explica así esta transformación que convierte las normas éticas en jurídicas, remarcando también la importancia que este cambio lleva aparejada:

La norma ética o moral se convierte en jurídica cuando adquiere tal relevancia que la colectividad estima que debe ser obligatoria para todos. Lo que se persigue no es la perfección individual sino la convivencia y el bien común. La norma jurídica comparte con la norma simplemente social, la necesidad de la alteridad pero se

---

<sup>8</sup> Mientras esto no sea así entendido, la deontología seguirá siendo identificada como esa vertiente práctica a la que se alude en definiciones de ética como la que nos ofrecen López Guzmán y Aparisi Miralles: «La ética sería así una ciencia práctica de carácter filosófico que hallaría su objeto en el estudio de la moral. Es ciencia en tanto que puede llegar a fundamentar científicamente principios generales sobre la moralidad del actuar humano. Es práctica porque no se detiene en el campo de la especulación, sino que persigue influir en la conducta humana». López Guzmán J. y Aparisi Miralles A., Aproximación al concepto de deontología (I), en *Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, n° 30, 1994, pp. 163-186. Disponible en (Consulta: 7 de marzo de 2023):

⟨<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=633316>⟩

diferencia de ella en que es de obligado cumplimiento, su vulneración tiene consecuencias también reguladas por el derecho y, siempre que sea posible, es exigible in natura. Cuando no es posible exigir el cumplimiento forzoso, la norma trae aparejada una sanción<sup>9</sup>.

Esta circunstancia resulta ser ciertamente sustancial, por lo que, tomando como ejemplo las normas deontológicas que rigen el ejercicio de la abogacía, dedicaremos el siguiente apartado de este escrito a establecer las razones que sirven para afirmar que dichas normas poseen un indudable carácter jurídico.

### III. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS NORMAS DEONTOLÓGICAS

Acomodamos nuestra conducta a las normas morales cuando éstas nos parecen justas o consideramos deseables sus efectos, pero de ello no se colige que exista condicionante alguno que fundamente la obligatoriedad de dichas normas, más allá del deber que pueda derivarse de nuestra propia conciencia. Cosa muy distinta ocurre cuando el contenido normativo de la moral es recogido por las normas jurídicas, cuyo cumplimiento no queda ya encomendado al arbitrio de ninguna conciencia, sino que cuenta con el respaldo de la coactividad.

Respecto a la materia legal que aquí nos interesa, la deontología aplicable a la abogacía, bien podemos decir que ésta posee un carácter bifronte, en tanto que en su ámbito existe una especial relación entre lo jurídico y lo moral. Y esto es así debido a que nos encontramos ante un sector del ordenamiento jurídico conformado tanto por reglas concretas, muy diferentes a las difusas máximas orientadoras que las preceden, como por principios rectores reves-

---

<sup>9</sup> Nielson Sánchez Stewart, Op. Cit., pp. 59 y 60.

tidos de carácter jurídico, los cuales sirven para dar forma a un ejercicio profesional honrado y correcto; elementos todos ellos cuya obligatoriedad es de carácter coactivo<sup>10</sup>.

La supervivencia de este aspecto moral a través del reconocimiento de ciertos principios hace de la deontología profesional un tema de principal interés para la filosofía del Derecho, debido a que esta cuestión conecta directamente con los problemas derivados de la relación entre la moral y el Derecho<sup>11</sup>. Aunque el esfuerzo por crear una normativa deontológica precisa y concreta consista en buena medida en alejar a la norma jurídica de la moral (por razones de seguridad, certeza, predecibilidad, etc.), resulta difícilmente entendible que la comprensión y la aplicación del Derecho en el ámbito de la deontología sean actividades enteramente disociadas de ciertos juicios valorativos en los que la perspectiva moral puede llegar a tener un gran peso<sup>12</sup>. Establecido este importante matiz acerca de la conexión que liga la normativa deontológica con la moral, pasemos ahora a examinar las razones por las que podemos afirmar la naturaleza jurídica de estas normas.

---

<sup>10</sup> Conforme con esta idea se muestra De la Torre Díaz cuando dice que “la deontología tiene un objetivo muy concreto y limitado: establecer unas normas y pautas de conducta exigibles a los profesionales con la finalidad de garantizar una actuación honesta a todos los que ejercen la profesión. La deontología en la medida que establece unas normas y códigos de actuación se sitúa más cerca del derecho que de la filosofía”. Francisco Javier de la Torre Díaz, *Ética y deontología jurídica*, Sevilla, Dykinson, 2000, p. 105.

<sup>11</sup> Problemas tan interesantes y de tanta enjundia como son la relación entre principios y reglas, los riesgos que implica la ponderación respecto a la certeza, la contraposición entre el escepticismo y el objetivismo moral, etc.

<sup>12</sup> Este tipo de juicios valorativos son importantes, por ejemplo, a la hora de precisar los motivos por los que una actuación profesional puede ser considerada negligente, cuestión que suele resultar esencial en los procesos judiciales en los que se reclama la responsabilidad civil del abogado (la causa más común por la que los abogados se ven inmersos como parte demandada en un proceso).

El carácter jurídico de la deontología queda de manifiesto, por ejemplo, en la posibilidad que todo ciudadano tiene de invocar las normas deontológicas a fin de exigir que la actuación del abogado se acoja a lo dispuesto en ellas. En este sentido, la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia atribuye las siguientes facultades:

El ciudadano tiene derecho a la prestación de un servicio profesional de calidad por parte del Abogado en el cumplimiento de la misión de defensa que le encomiende [...] El ciudadano tiene derecho a denunciar ante los Colegios de Abogados o de Procuradores las conductas contrarias a la deontología profesional y a conocer a través de una resolución suficientemente motivada el resultado de la denuncia [...] El ciudadano tiene derecho a conocer, a través del Colegio Profesional correspondiente, si un Abogado o Procurador ha sido objeto de alguna sanción disciplinaria, no cancelada, por alguna actuación profesional<sup>13</sup>.

La propia Carta declara también la obligatoriedad y la directa exigibilidad de las que gozan todos los derechos en ella reconocidos: “Los ciudadanos tienen derecho a exigir el cumplimiento de los derechos reconocidos en esta Carta. Estarán vinculados a ella Jueces y Magistrados, Fiscales, Secretarios Judiciales, médicos forenses, funcionarios públicos, Abogados, Procuradores y demás personas e Instituciones que cooperan con la Administración de Justicia”<sup>14</sup>.

Hans Kelsen, quien probablemente sea el teórico del Derecho más influyente del siglo XX, juzgaba que “la norma de Derecho es una norma coactiva, en el sentido de ser una norma que ordena una coacción y que, precisamente por ese rasgo, se diferencia de otras

---

<sup>13</sup> Proposición no de ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, de 16 de abril de 2002, por la que se promulga la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia. Disponible en (consulta: 7 de marzo de 2023):

<<https://sedejudicial.justicia.es/documents/20142/109376/Car-ta+de+derechos+de+los+ciudadanos.pdf/fb164806-c785-32fd-cd52-2864d2687622?t=1575025998590>>

<sup>14</sup> Idem.

normas”<sup>15</sup>. Conforme a esta teoría, la coactividad es un elemento fundamental a la hora de identificar y distinguir aquellas normas que efectivamente forman parte del ordenamiento jurídico positivo, encontrándose claramente presente esa naturaleza en la normativa deontológica que aquí examinamos. De esta forma, a la hora de desempeñar su oficio, el abogado se encontrará condicionado por una serie de preceptos normativos que establecen para él obligaciones coactivas, y cuya vulneración podría acabar acarreándole graves consecuencias jurídicas en forma de sanción.

Los encargados de administrar el régimen disciplinario aplicable a los abogados, e imponer en su caso las correspondientes sanciones, son los Colegios Profesionales. Para que la transgresión de la deontología profesional pueda dar como resultado la puesta en marcha de un procedimiento sancionador, resulta indispensable la previa determinación normativa tanto de las eventuales conductas infractoras como de sus correspondientes sanciones. Los Colegios Profesionales ejercen funciones públicas delegadas o atribuidas por la ley, entre las que se incluyen la adopción de un régimen disciplinario, de necesario cumplimiento para los colegiados, y el ejercicio de aquellas facultades disciplinarias cuyo presupuesto es la vulneración de la normativa deontológica. Sería por tanto incongruente que dichas normas, conformadoras de un régimen disciplinario y sancionador, careciesen de una naturaleza plenamente jurídica y coactiva. La asimilación de los Colegios Profesionales con la Administración Pública es reconocida por el propio Tribunal Supremo (en adelante, TS), por ejemplo, en su Sentencia 1266/1998, de 25 de febrero de 1998, al delimitar la naturaleza jurídica de la actividad profesional desempeñada por los primeros:

Son asociaciones sectoriales de base privada a las que el Estado confía la realización de fines públicos que perfectamente pueden

---

<sup>15</sup> Hans Kelsen, *Teoría pura del Derecho*. Introducción a los problemas de la ciencia jurídica, Madrid, Trotta, 2011, p. 57.

cumplir a través del aparato orgánico de que disponen y así, junto a una faceta privada, en la que operan como factor de intermediación entre el poder público y los ciudadanos, aparece una faceta pública en la que las Corporaciones realizan actuaciones en que el poder público les ha delegado o descentralizado su contenido y, en este supuesto, la Corporación al actuar en funciones públicas en virtud de una relación fiduciaria, que a través de sus mecanismos de transferencia se establece entre la Administración pública y la Corporación, lleva a la consideración de que el ciudadano afectado goza, en relación con dichas actuaciones, de las garantías necesarias, cualquiera que sea la Administración Pública ante la que actúa<sup>16</sup>.

En no pocas ocasiones las normas deontológicas han sido recurridas alegando una supuesta vulneración del principio de tipicidad. La argumentación que servía de base a estos recursos se aprovechaba del hecho de que muchas de dichas normas consisten en declaraciones de principios o contienen conceptos indeterminados, siendo como es un requisito imperioso que los preceptos en los que se tipifican sanciones cuenten con una máxima claridad y precisión. Ciertamente es que el artículo 25.1 de la Constitución española consagra el principio *nullum crimen nulla poena sine lege*, cuya aplicación debemos entender extrapolable al ordenamiento sancionador administrativo, y en el cual enraíza una doble garantía típica en nuestro ordenamiento:

- Garantía de orden material y alcance absoluto. Toda conducta ilícita, así como su sanción correspondiente, han de estar predeterminadas normativamente en preceptos que, por su alto grado de certeza, permitan predecir, con seguridad suficiente, tanto la conducta constitutiva de infracción como las penas o sanciones aplicables.

---

<sup>16</sup> Tribunal Supremo español (Sala Tercera, Sección Sexta). Sentencia núm. 1266/1998, de 25 de febrero. Disponible en (consulta: 7 de marzo de 2023):

<<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e10ac2064c-8c1a9c/20030906>>

- Garantía de carácter formal y eficacia relativa. El uso de la expresión “legislación vigente” por parte del artículo 25.1 de la Constitución Española origina la existencia de una reserva de ley relativa al rango que las normas tipificadoras de infracciones y sanciones han de poseer. La eficacia de esta garantía se considera limitada en el ámbito administrativo, debido al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas y al papel indispensable que juega la potestad reglamentaria en el ámbito de las sanciones administrativas. Asimismo, la reserva de ley del 25.1 queda difuminada en el marco de las relaciones de sujeción especial, en las que la potestad sancionadora no puede ser ya considerada como una expresión del *ius puniendi* genérico del Estado, sino una parte más de la potestad de autoordenación de ciertos sectores.

El Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha declarado que la exigencia de *lex certa* de la que deriva esta doble garantía no es óbice para el uso de conceptos jurídicos indeterminados en ámbito sancionador. Citemos como ejemplo la Sentencia 69/1989, de 20 de abril, en la que el TC manifiesta la siguiente reflexión:

Si bien los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables, no vulnera la exigencia de *lex certa* que incorpora el art. 25.1 de la Constitución la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, por consiguiente, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada, pues, como ha declarado este Tribunal en reiteradas ocasiones (STC 62/1982, de 15 de octubre, ATC 703/1985, de 16 de octubre, entre otras resoluciones), dado que los conceptos legales no pueden alcanzar, por impedirlo la propia naturaleza de las cosas, una claridad y precisión absolutas, por lo que es necesario en ocasiones un margen de indeterminación en la formulación de los tipos ilícitos que no entra en conflicto con el princi-

pio de legalidad, en tanto no aboque a una inseguridad jurídica insuperable con arreglo a los criterios interpretativos antes enunciados<sup>17</sup>.

En la misma línea se pronuncia el TC en su Sentencia 219/1989, de 21 de diciembre, al admitir la posibilidad de emplear conceptos jurídicos indeterminados en el ámbito disciplinario y sancionador, siempre que no se produzca un uso abusivo de los mismos:

Es cierto que los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones, deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables. Sin embargo, según declaró este Tribunal en la STC 69/1989, no vulnera la exigencia de *lex certa* la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada<sup>18</sup>.

También resulta especialmente esclarecedor lo establecido por el TS sobre el régimen de responsabilidad disciplinaria aplicable a la actuación profesional de los abogados, el cual ha de ser aprobado por los Colegios Profesionales respetando la jerarquía normativa y los principios constitucionales preponderantes en el ámbito propio de la potestad normativa de la Administración. En su Sentencia 8822/1993, de 16 de diciembre de 1993, el Alto Tribunal retoma las tesis ya establecidas por el TC respecto a la reserva de Ley del artículo 25.1 y a la facultad de los Colegios para reglar el régimen disciplinario:

Las sentencias del Tribunal Constitucional de 24 de julio de 1984, 21 de enero y 7 de abril de 1987, han precisado que en las situaciones

---

<sup>17</sup> Tribunal Constitucional español. Sentencia 69/1989, de 20 de abril. Disponible en (consulta: 7 de marzo de 2023): <<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1275>>

<sup>18</sup> Tribunal Constitucional español. Sentencia 219/1989, de 21 de diciembre. Disponible en (consulta: 7 de marzo de 2023): <<https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1425>>

nacidas en el seno de una relación especial de sujeción, la propia reserva de Ley –artículo 25 de la Constitución Española– pierde parte de su fundamentación material, en cuanto expresión de una capacidad administrativa de autoordenación que la distingue del “ius puniendi” del Estado. La reserva de Ley, no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones o normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley [...] En definitiva, –sentencia de 28 de febrero de 1988– la Ley de Colegios Profesionales presta habilitación suficiente a los Colegios para determinar limitaciones deontológicas a la libertad de ejercicio profesional de los Colegiados. Como claramente expresa la sentencia de 21 de diciembre de 1989 del Tribunal Constitucional, las normas deontológicas de la profesión aprobadas por los Colegios Profesionales no constituyen simples tratados de deberes morales sin consecuencia en el orden disciplinario, pues al contrario, tales normas determinan obligaciones de necesario cumplimiento por los colegiados y responden a las potestades públicas que la Ley delega en favor de los colegios<sup>19</sup>.

Hagamos también alusión a las siguientes manifestaciones de la referida Sentencia del TC, de 21 de diciembre de 1989, en las que se alude a la certeza y previsibilidad del régimen regulador de la actividad profesional de los abogados:

Es generalmente sabido, por lo demás, y, por tanto, genera una más que razonable certeza en cuanto a los efectos sancionadores, que las transgresiones de las normas de deontología profesional, constituyen, desde tiempo inmemorial y de manera regular, el presupuesto del ejercicio de las facultades disciplinarias más características de los Colegios profesionales. Y, en último extremo, este mismo criterio por el que se considera el incumplimiento de dichas normas como merecedor de las sanciones previstas en el ordenamiento corporativo es el que viene

---

<sup>19</sup> Tribunal Supremo español (Sala de lo Contencioso, Sección Primera). Sentencia núm. 8822/1993, de 16 de diciembre. Disponible en (consulta: 7 de marzo de 2023):

<<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e10ac2064c-8c1a9c/20030906>>

manteniendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo [...] Frente a esta manifiesta previsibilidad de las conductas sancionables para un colegiado que ha asumido los deberes propios de su relación especial por el hecho de la colegiación, carece de relieve la circunstancia de que las Normas Deontológicas no definan expresamente como infracciones disciplinarias el incumplimiento de sus preceptos, o que éstos y la regulación de la escala de sanciones aplicables se contengan en distintos textos normativos e, incluso, en última instancia, que las Normas Deontológicas no hayan sido objeto de publicación en el “Boletín Oficial del Estado” o en el diario oficial de algún otro ente territorial, pues esta omisión, que en el ámbito de las relaciones de sujeción general impediría la aplicación de cualquier norma sancionadora, no puede valorarse, en el orden específico del Colegio profesional, ni siquiera como indicio de inseguridad jurídica con relación a los propios colegiados<sup>20</sup>.

Los planteamientos dispuestos en las anteriores Sentencias también son recordados por el TS en su Sentencia 9213/1993, de 27 de diciembre de 1993, en la que se pronuncia sobre el artículo 113 c) del ya derogado Estatuto General de la Abogacía, precepto que consideraba falta muy grave aquellos “actos y omisiones que constituyan ofensa grave a la dignidad de la profesión o a las reglas éticas que la gobiernan”<sup>21</sup>. El recurrente argumentaba que el mencionado artículo vulneraba los principios de seguridad jurídica y de tipicidad, al no determinar la conducta sancionable con suficiente grado de certeza. No obstante, el TS desestimó las pretensiones perseguidas con el recurso, resolviendo lo siguiente:

Esta misma Sala y Sección del Tribunal Supremo, en su reciente sentencia de 16 de diciembre de 1993 (recurso de apelación n.º 8618/1990), ha estimado que la tipificación por incumplimiento de las normas deontológicas y de las reglas éticas, que gobiernan la ac-

---

<sup>20</sup> En la ya citada Sentencia del TC 219/1989, de 21 de diciembre.

<sup>21</sup> Real Decreto 2090/1982, de 24 de julio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española [Disposición derogada]. BOE núm. 120, de 2 de septiembre de 1982. Artículo 13 c). Disponible en (consulta: 7 de marzo de 2023): <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-22127>>

tuación profesional de los Abogados, constituye una predeterminación normativa con certeza más que suficiente para definir una conducta como sancionable, y así hemos de reiterarlo en ésta porque la definición estatutaria de la infracción, contenida en el transcrito precepto, permite predecir con suficiente grado de seguridad la conducta infractora y a qué atenerse en cuanto a la consiguiente responsabilidad, y, en consecuencia, debemos rechazar también este motivo de impugnación de la sentencia recurrida esgrimido por el apelante<sup>22</sup>.

A modo de conclusión, me gustaría citar a Albino Escribano Molina, quien resume muy acertadamente todo lo expuesto en este apartado acerca de la naturaleza jurídica y la obligatoriedad de las normas deontológicas:

Las normas deontológicas aprobadas, en nuestro caso, por el Consejo General de la Abogacía Española no son simples enumeraciones de deberes morales, sino que establecen obligaciones de necesario cumplimiento por los colegiados y que tienen su base en las potestades públicas que la Ley otorga a los Colegios para ordenar la profesión velando por la ética y dignidad profesional y los derechos de los particulares, así como para ejercer la facultad disciplinaria. Por lo demás, parece evidente, lo que hace inexcusable la ignorancia, que quien ejerce una profesión debe conocer las obligaciones a ella inherentes. Y esas obligaciones están contenidas en las Leyes y Reglamentos, así como en los Estatutos y Códigos propios de la profesión ejercida<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Tribunal Supremo español (Sala de lo Contencioso, Sección Primera). Sentencia núm. 9213/1993, de 27 de diciembre. Disponible en (consulta: 7 de marzo de 2023):

<<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e10ac2064c-8c1a9c/20030906>>

<sup>23</sup> Albino Escribano Molina, *Deontología de la abogacía. Visión práctica del Código de 2019*, Valencia, Tirant lo blanch, 2020, versión electrónica, pp. 24 y 25.

## VI. RETROSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE EL ORIGEN DEL TÉRMINO DEONTOLOGÍA

Sigamos ahora adelante examinando la evolución que a lo largo del tiempo ha vivido la deontología, esa *ciencia de los deberes* a la que antes nos referíamos. El rastreo histórico de este proceso evolutivo nos retrotraerá hasta la Antigüedad clásica, resultándonos inevitable recordar el nombre de Hipócrates de Cos (siglos V-IV a.C.), considerado comúnmente como el “padre de la medicina”. Hipócrates se dedicó a la práctica y la enseñanza de la ciencia médica en Atenas, obteniendo un gran prestigio y siendo ensalzado por Platón y Aristóteles. Entre sus logros se encuentra el haber establecido el marco ético para el ejercicio de su profesión, tal y como nos recuerdan Giovanni Reale y Dario Antiseri: “Hipócrates y su escuela no se limitaron a otorgar a la medicina el estatuto teórico de ciencia, sino que llegaron a determinar con una lucidez realmente notable la *dimensión ética* del médico, el *éthos* o personalidad moral que lo debe caracterizar”<sup>24</sup>.

En la antigua Grecia no encontramos algo parecido en relación con el ejercicio de la abogacía, puesto que los ciudadanos debían defenderse a sí mismos en los pleitos, dependiendo la suerte de su causa del éxito cosechado por su oratoria. A pesar de no poder contar con la representación de un profesional, sí que podía recabarse cierta ayuda, tal como apunta Bertrand Russell: “Aunque una persona tenía que proferir su propio discurso, podía alquilar a un experto que se lo escribiese o, como mucha gente prefería, podía pagar la enseñanza que le diera el arte necesario para conseguir éxito ante el tribunal de justicia. Se cree que eran los sofistas los

---

<sup>24</sup> Giovanni Reale y Dario Antiseri, *Historia de la filosofía* (Tomo 1: De la Antigüedad a la Edad Media), Barcelona, Herder, 2010, p. 128.

que instruían a los demás en estas tareas”<sup>25</sup>. Sirva como curioso ejemplo de lo comentado la ilustrativa descripción de un juicio que encontramos en la *Iliada* de Homero:

Los hombres estaban reunidos en el mercado. Allí una contienda se había entablado, y dos hombres pleiteaban por la pena debida a causa de un asesinato: uno insistía en que había pagado todo en su testimonio público, y el otro negaba haber recibido nada, y ambos reclamaban el recurso a un árbitro para el veredicto. Las gentes aclamaban a ambos, en defensa de uno o de otro, y los heraldos intentaban contener al gentío. Los ancianos estaban sentados sobre pulidas piedras en un círculo sagrado y tenían en las manos los cetros de los claros heraldos, con los que se iban levantando para dar su dictamen por turno. En medio de ellos había dos talentos de oro en el suelo, para regalárselos al que pronunciara la sentencia más recta<sup>26</sup>.

Es en Roma donde surge la figura del *advocatus*, fruto de una visión de esta actividad en la que el rasgo de la profesionalización tenía cada vez un mayor peso. Hasta la llegada al poder del emperador Claudio, no estaba permitido que los abogados cobrasen dinero por defender a sus representados en el foro público, ya que esta actividad se concebía como un deber cívico para con el Estado, y su buen ejercicio se consideraba recompensado en forma suficiente con la obtención de fama y honor (de ahí que aún hoy en día se estile usar el término “honorarios” para hacer referencia a la remuneración percibida por el abogado a cambio de sus servicios). Uno de los que más honores logró cosechar participando como defensor en los pleitos fue Marco Tulio Cicerón (106-46 a.C.), un jurista, político y filósofo altamente destacado, cuya actividad intelectual y profesional fue protagónica dentro de la cultura romana.

---

<sup>25</sup> Bertrand Russell, *Historia de la filosofía occidental* (Tomo I), Barcelona, Espasa Libros, 2017, p. 132.

<sup>26</sup> Homero, *La Iliada*, Barcelona, Gredos, 2019, p. 494.

Cicerón enriqueció el latín mediante la creación de nuevos términos que sirviesen para introducir en Roma la filosofía griega de las distintas escuelas de raíz helenística, cuyo estudio a lo largo de los años supuso para él la clave de su propia formación intelectual. Estamos ante la figura de un iusnaturalista cuyo ideal fue siempre la resolución de problemas éticos de forma no dogmática, fijándose como propósito lograr la confluencia de las distintas líneas por las que discurría el pensamiento clásico. Este carácter ecléctico es signo distintivo de su obra. El excepcional desempeño de su labor como abogado le sirvió para convertirse en uno de los pocos casos en los que una persona de origen plebeyo logró en Roma ascender hasta las más altas cotas de poder político, llegando a ostentar el título de cónsul, la más alta magistratura romana.

De la obra de Cicerón bien podrían deducirse una serie de principios deontológicos orientados a regir la actividad profesional de la abogacía. Así, por ejemplo, en su obra *De officiis*, se destaca la importancia del derecho de defensa, que es uno de los pilares sobre los que se erige nuestra deontología profesional, y que constituye una necesidad del moderno Estado democrático de Derecho. La efectividad del referido derecho de defensa requiere la participación indispensable de los abogados, razón por la cual la actividad desarrollada por éstos goza de una especial significación. El propio Cicerón reivindica así la importancia de este derecho:

Hay que mantener la siguiente norma del deber: nunca convocar a juicio capital a un inocente, pues esto no puede hacerse de ninguna manera sin cometer una bajeza. Ciertamente, ¿qué hay más bárbaro que trastocar la elocuencia, dada por la naturaleza para el bien y conservación de los hombres, para que cause la desgracia y pérdida de los buenos? Y sin embargo, así como hay que huir de esto, no hay que tener escrúpulos de defender alguna vez a un culpable, con tal que no sea un canalla abominable. Esto lo quiere la masa, lo acepta la costumbre, incluso lo admite la compasión. Al juez le corresponde en los procesos atenerse siempre a la verdad; al abogado, defender a veces lo

verosímil, aunque no sea verdadero [...] La gloria y la gratitud se generan sobre todo al defender, y tanto mayores si resulta que se socorre a quien parece acorralado y acosado por la pujanza de algún poderoso<sup>27</sup>.

Podemos observar cómo el pensamiento de Cicerón justifica la parcialidad de las partes y sus defensores en el proceso, a fin de garantizar la efectiva aplicación del protector derecho de defensa. Qué duda cabe sobre la importancia que aún hoy mantiene este principio, el cual encuentra en la actividad del abogado, colaborador esencial de la Administración de Justicia, un elemento indispensable para su efectiva garantía.

Tras la caída del Imperio romano de Occidente se abre un nuevo y extenso periodo de nuestra civilización, la Edad Media, una época en la que también podemos encontrar hechos muy destacables en relación con la deontología profesional. Un ejemplo altamente célebre, y que versa concretamente sobre el ejercicio de la abogacía, es el de San Ivo de Kermartin (1253-1303). San Ivo fue un santo patrón de Bretaña que estudió en las universidades de París y Orleans, convirtiéndose en un avezado perito en el Derecho civil y canónico de su tiempo, y atesorando durante la Edad Media una célebre fama que ya entonces atravesaría las fronteras de su país. Este letrado y sacerdote, de vida austera y dedicada a la caridad, fue especialmente conocido como el abogado de los pobres, los huérfanos y los desamparados, reputación que atestigua el epitafio que figura en su tumba: “San Ivo era bretón, abogado y no ladrón, cosa admirable para el pueblo”. Su entrega a la defensa de las causas de los más desfavorecidos le hizo gozar de un fervor popular que contrastaba frente el recelo con el que el pueblo solía contemplar a los abogados durante aquella época. A él le debemos uno de los primeros y más conocidos códigos éticos destinados a regir la profe-

---

<sup>27</sup> Cicerón, *Los deberes*, Madrid, Gredos, 2014, pp. 112 y 113.

sión de abogado. La popular recopilación de preceptos de carácter deontológico elaborada por San Ivo se trataba un decálogo en el que se agrupaban las siguientes máximas:

I. El abogado debe pedir ayuda a Dios en sus trabajos, pues Dios es el primer protector de la justicia; II. Ningún abogado aceptará la defensa de casos injustos, porque son perniciosos a la conciencia y al decoro profesional; III. El abogado no debe cargar al cliente con gastos excesivos; IV. Ningún abogado debe utilizar, en el patrocinio de los casos que le sean confiados, medios ilícitos o injustos; V. Debe tratar el caso de cada cliente como si fuese el suyo propio; VI. No debe evitar trabajo ni tiempo para obtener la victoria del caso que tenga encargado; VII. Ningún abogado debe aceptar más causas de las que el tiempo disponible le permita; VIII. El abogado debe amar la justicia y la honradez tanto como las niñas de sus ojos; IX. La demora y la negligencia de un abogado causan perjuicio al cliente y cuando eso acontece, debe indemnizarlo; X. Para hacer una buena defensa el abogado debe ser verídico, sincero y lógico<sup>28</sup>.

Todos los casos hasta ahora mencionados constituyen un ejemplo de hasta dónde podríamos remontarnos en caso de querer establecer una historia general de la deontología, no obstante, debemos tener presente que el término como tal fue acuñado por vez primera por Jeremy Bentham (1748-1832) en su obra *Deontología o la ciencia de la moral*, publicada en 1834. Bentham fue un intelectual destacado en los campos de la filosofía, el derecho y la economía. Es considerado el principal representante del utilitarismo, y estuvo a la cabeza del movimiento filosófico conocido como “radicalismo británico”, cuyos miembros sentaron las bases para el futuro desarrollo de las doctrinas socialistas, en contra de las cuales ellos mismos reaccionarían más adelante. Fue a través de su interés por la jurisprudencia y la teoría jurídica que Bentham se vio atraído hacia la política

---

<sup>28</sup> Página web del Ilustre Colegio de Abogados de Oviedo. Sección de noticias colegiales: Celebración de la festividad de San Ivo. Disponible en (consulta: 19 de abril de 2022):

<<http://www.icaoviedo.es/noticias?codNoticia=2779>>

y la ética, materias en las que su obra destaca especialmente. La influencia de sus opiniones sobre cuestiones relacionadas con el Derecho se hizo notar en diferentes países europeos, entre los que se encuentra España, tal y como nos recuerda José Ferrater Mora: “Entre estas influencias citamos la ejercida sobre algunos delegados de las Cortes de Cádiz de 1810. El Conde de Toreno consulto a Bentham sobre un proyecto de Código Penal. Y en 1820 se publicó la obra *Espíritu de Bentham y sistema de ciencia social*, por Toribio Núñez, profesor en la Universidad de Salamanca”<sup>29</sup>.

Para Bentham, *el placer y el dolor* constituyen las líneas maestras que dirigen nuestras acciones y determinan su carácter moral. Bertrand Russell explica así este planteamiento:

Bentham mantenía que lo que es bueno es el placer o la felicidad —empleaba estas palabras como sinónimas— y lo malo es el dolor. Por tanto, una situación es mejor que otra si implica una mayor cantidad de placer que de dolor, o una menor cantidad de dolor que de placer. De todas las situaciones posibles, la mejor es la que implica la mayor diferencia entre la cantidad de placer y la de dolor<sup>30</sup>.

Sobre esta base se sienta el *principio de la felicidad* que ordena la *moral utilitarista* de Bentham. Ahora bien, dado que cada individuo persigue su propia felicidad, irremediabilmente se producirán entre los particulares ciertos conflictos que deberán ser atajados por el legislador, cuya función es armonizar los intereses privados y públicos. *El principio de felicidad*, consistente en la búsqueda del placer y la evitación del dolor, debe ser ahora concebido no sólo desde un prisma individual sino también comunitario:

¿Qué es dicha? Es la posesión del placer con exención de pena. Es proporcionada a la suma de placeres gustados y de las penas evitadas. ¿Y qué es virtud? Es lo que más contribuye a la dicha, lo que *maximiza* los

---

<sup>29</sup> José Ferrater Mora, *Diccionario de Filosofía*, Buenos Aires, Sudamericana, 1958, p. 513.

<sup>30</sup> Bertrand Russell, *Op. Cit.*, p. 466.

placeres y *minimiza* las penas. El vicio por el contrario es lo que disminuye la dicha y contribuye a la desdicha. La ley primera de nuestra naturaleza es desear nuestra propia dicha. Las voces reunidas de la prudencia y de la benevolencia efectiva se hacen oír y nos dicen: Procurad la dicha de los otros; buscad vuestra propia dicha en la dicha ajena<sup>31</sup>.

Cabe señalar que, a pesar del papel sustancial que desempeñan el legislador y la configuración del Derecho positivo en la obra de Bentham, la deontología no es concebida por él como un deber legal: “Este término [deontología] aquí se aplica a la moral, es decir, a aquella parte del dominio de las acciones que no está bajo el imperio de la pública legislación. En cuanto arte es, *lo que es conveniente hacer*; en cuanto ciencia, *es conocer lo que conviene hacer en toda ocasión*”<sup>32</sup>.

No será hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando en Europa se comience a considerar como una necesidad la regulación de ciertas profesiones cuya incidencia en el desarrollo de la vida humana resulta especialmente significativa. A la luz de las atrocidades cometidas sin control alguno durante la guerra en el ámbito de la medicina, bajo la justificación del avance en el campo de la investigación, se reveló al mundo el riesgo de no someter a debate y estricta regulación los principios básicos que debían regir el ejercicio de la medicina. Durante la guerra fría crecerá paulatinamente la creación de normas relativas al ejercicio profesional, que serán recogidas en códigos deontológicos y cuya trasgresión por parte del profesional traerá aparejadas para éste importantes consecuencias jurídicas. Esta tendencia no sólo afecta a la medicina, sino que también inspirará la regulación de otras profesiones cuyo ejercicio condiciona sustancialmente el bienestar de la vida humana y el correcto funcionamiento de la organización social, como ocurre muy singularmente con la abogacía.

---

<sup>31</sup> Jeremy Bentham, *Deontología o Ciencia de la moral*, Valencia, Librería de Mallén y Sobrinos, 1836, p. 15.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 19.

## V. LOS ORÍGENES DE LA NORMATIVA DEONTOLÓGICA APLICABLE A LA ABOGACÍA EN ESPAÑA

En el caso español, desde que las invasiones germánicas precipitaron la caída del Imperio romano en la Península Ibérica, la figura del abogado no volvería a cobrar relevancia dentro de un texto normativo hasta la promulgación del Fuero Real en 1255. Dicho texto fue el resultado de los esfuerzos emprendidos por Alfonso X de Castilla, llamado “el Sabio” (1221-1284), a fin de homogeneizar las leyes vigentes en los distintos territorios pertenecientes a su Corona. Posteriormente, la cancillería real, un grupo de intelectuales y juristas a las órdenes del monarca, redactaría, tomando como base el *Espéculo* y el Derecho romano-canónico, un nuevo compendio legal cuyo objetivo sería lograr un marco jurídico uniforme para todo el reino. Así es como veremos nacer las famosas Siete Partidas (su nombre original fue Libro de las leyes, no obstante, adoptó la conocida fórmula de Partidas a partir del siglo XIV). Al margen de que también se tratasen temas filosóficos, morales y teológicos, las Siete Partidas se caracterizaban preeminentemente por conformar un tratado de carácter legislativo que servía de referencia a la hora de administrar justicia. La Partida Tercera, la cual cuenta con 32 títulos y 543 leyes, tiene como tema principal el proceso, refiriéndose especialmente a la forma de tramitar un juicio, las personas que en él podían intervenir, los plazos a los que debían ajustarse las actuaciones, los medios de prueba, las sentencias y la forma de recurrirlas.

Podemos observar cómo en esta Partida Tercera se presta especial atención a la figura del abogado, desarrollando los fundamentos destinados a configurar y estructurar el ejercicio de la profesión, a la que se otorgará la consideración de oficio público. De esta forma, se establecieron las condiciones que debían reunir los abogados, sus

derechos y deberes, los honorarios que podían percibir y el contenido básico de sus funciones: promover demandas en nombre de sus representados o defender a éstos en los pleitos cuando sean demandados, actuar en beneficio y defensa de los municipios (cuestión especialmente relevante debido a la importancia que tenía favorecer la repoblación de los territorios reconquistados), ayudar a los órganos judiciales para que los juicios se tramitasen más ágilmente, etc.

De cara a ejemplificar lo anterior, resulta especialmente interesante examinar lo dispuesto en encabezamiento del Título VI de la Partida Tercera, en el que se ofrece una noción especialmente ilustrativa de la figura del abogado, aludiendo al aspecto más fundamental de su cometido:

El oficio de los abogados es muy provechoso para librar mejor los pleitos, y más cuando ellos son buenos y se dedican a ello lealmente, porque aperciben a los jueces y les muestran el camino para librar más rápido los pleitos; siendo ésta la razón por la que los sabios antiguos que hicieron las leyes les permitieron razonar por otro en juicio, tanto demandando como defendiendo en los pleitos, de forma que sus representados no perdiesen su derecho por no saber razonar, por miedo, por vergüenza o por no estar acostumbrados a participar en pleitos<sup>33</sup>.

A continuación, en la Ley I del mismo título, se ofrece una definición de los abogados, también denominados como voceros: “Vocero es el hombre que razona en pleito en nombre de otro o en nombre de sí mismo, demandando o defendiendo; y tiene ese nombre porque con la voz y con las palabras ejerce su oficio”<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Página web de la Biblioteca virtual Miguel de Cervantes. Las siete partidas del Rey Don Alfonso el Sabio, cotejadas con varios códices antiguos por la Real Academia de la Historia. Disponible en (consulta: 19 de abril de 2022): <[https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/las-siete-partidas-del-rey-don-alfonso-el-sabio-cotejadas-con-varios-codices-antiguos-por-la-real-academia-de-la-historia-tomo-2-partida-segunda-y-tercera--0/html/01f12004-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_446.htm](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/las-siete-partidas-del-rey-don-alfonso-el-sabio-cotejadas-con-varios-codices-antiguos-por-la-real-academia-de-la-historia-tomo-2-partida-segunda-y-tercera--0/html/01f12004-82b2-11df-acc7-002185ce6064_446.htm)>

<sup>34</sup> Idem. (consulta: 19 de abril de 2022): <<https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/las-siete-partidas-del-rey-don-alfonso-el-sabio-cotejadas-con-varios-codices-antiguos-por-la-real-academia-de-la-historia-tomo-2-partida-segunda-y-terce>>

Los referidos textos legales aprobados por Alfonso X constituyeron la regulación aplicable al oficio desempeñado por los abogados hasta la promulgación de las Ordenanzas de abogados y procuradores promulgadas por los Reyes Católicos en 1495. El reinado de Fernando II (1452-1516) e Isabel I (1451-1504) se desarrolló en un escenario marcado por la expansión y los grandes cambios. Estas importantes transformaciones se extenderían también a la totalidad del ámbito propio de la Administración de Justicia, resultando por ello afectado el ejercicio de la abogacía. Las innovaciones introducidas por los Reyes Católicos al rediseñar el entramado institucional de la Justicia tuvieron un carácter continuista respecto a la regulación vigente con Alfonso X, no obstante, la situación del momento exigía promover la reforma del sistema.

En lo referente a la abogacía, la necesidad de adoptar medidas transformadoras resultaba apremiante, debido a lo caótico de la situación: la actuación de los abogados era muchas veces tendente a dilatar innecesariamente los procedimientos, se producía el cobro de honorarios desmedidos, algunos carecían de la formación necesaria para cumplir su función, etc. Todas estas circunstancias contribuyeron a acrecentar el descontento de los ciudadanos y, como consecuencia, las Ordenanzas de abogados y procuradores gozaron de un carácter marcadamente intervencionista. Se estableció una regulación muy completa de la profesión que instauraba unas bases deontológicas irrenunciables. Citemos como ejemplo la obligación que tenían los abogados de jurar que ejercerían su oficio fielmente, aconsejando a sus clientes con prudencia y absteniéndose de defender causas injustas. Asimismo, cuando la cuantía de los pleitos superaba los 3.000 maravedíes, estaban obligados, antes de iniciar un pleito, a emitir un informe escrito en el que examinasen las posibilidades de éxito de las pretensiones de sus clientes. También se hacía especial hincapié en la prohibición de ciertas prácticas por

parte de los abogados: presentar alegaciones maliciosas, propiciar la prolongación innecesaria de los pleitos, aceptar encargos para los que no poseían una adecuada formación o llegar a acuerdos con la parte contraria que fuesen perjudiciales para sus representados. En caso de que se incumpliesen este tipo de deberes de orden profesional, se preveía la posibilidad de sufrir una suspensión o sanciones económicas.

Todos estos cambios se sumaron a otros factores, como el desarrollo de las ciudades, la transformación económica y social, el apogeo de las universidades o el desarrollo institucional de la Administración de Justicia, y trajeron como resultado la consolidación y el incremento de la profesión de la abogacía. Esta evolución seguiría teniendo lugar en el futuro, dentro del seno de una sociedad estamental en la que germinaban movimientos de carácter corporativo, los cuales propiciaban la creación de diferentes tipos de asociaciones: gremios, hermandades, congregaciones, cofradías o colegios. El crecimiento experimentado por la abogacía, dentro de este escenario gremial representativo de la época, hizo que durante la segunda mitad del siglo XVI surgiesen las primeras agrupaciones de abogados, adoptando la forma de hermandades o cofradías de carácter religioso, las cuales contaban con el patrocinio de un santo patrón (como es el caso de la Cofradía de letrados del Señor San Ivo, que se remonta al año 1546).

Con el paso del tiempo, estas agrupaciones originarias irían asumiendo progresivamente funciones orientadas a la ordenación del ejercicio profesional. Esta práctica, junto con otros factores como el apoyo prestado por los gremios a las comunidades y germanías con las que la Corona mantenía conflictos, llevaría a estos grupos a ganarse la antipatía del poder real, el cual pretendía mantener un dominio total en todo lo relacionado con la gestión de la Administración de Justicia. Como consecuencia de esta disputa, el monarca Carlos V (1500-1558), y posteriormente también Felipe II (1527-1598), optarían por ordenar la disolución de las agrupa-

ciones de abogados existentes, así como la prohibición de crear nuevas asociaciones. Podemos citar como ejemplos de esta reacción la Pragmática Sanción aprobada en 1522 por Carlos V y la Nueva Recopilación promulgada por Felipe II en 1567.

A pesar de la frontal oposición mostrada por la Corona, a finales del siglo XVI asistiremos a la creación de los tres primeros colegios de abogados de España en Zaragoza (1578), Madrid (1596) y Valladolid (1592). La forma en la que estos colegios lograron fundarse y subsistir, pese a los importantes impedimentos que encontraron en su camino, fue la adopción de un carácter religioso muy pronunciado. Este escenario adverso continuaría hasta la llegada al trono de Felipe V (1683-1746), momento en el que se producirían decisivos cambios en el marco social y político español. La nueva situación favorecería en buena medida la consecución de parte de las pretensiones sostenidas hasta aquel momento por los abogados y los colegios, en relación con la obtención de un mayor prestigio social y unas mejores condiciones para el ejercicio de su oficio.

Entrados ya en el siglo XIX, y tras la muerte de Fernando VII (1784-1833), se producirá la instauración de un nuevo sistema liberal en el que la profesión de la abogacía daría un significativo paso adelante. El 28 de mayo de 1838 vería la luz en España el Real Decreto por el que se aprobaban los Estatutos de los colegios de abogados del Reino, norma que traería consigo importantes reformas para los abogados: la liberalización de la profesión, el fomento de la colegiación y la creación de nuevos colegios (todos los partidos judiciales que contasen con más de veinte abogados deberían contar ahora con un colegio). La adopción de todas estas medidas constituyó un punto y aparte decisivo en la evolución de la abogacía en España.

## VI. EL ACTUAL MARCO JURÍDICO EN ESPAÑA

A partir de la segunda mitad del siglo XX veremos acontecer múltiples cambios sociales que influyeron de forma decisiva en las funciones del abogado, haciendo patente la necesidad de adaptar la normativa deontológica profesional a las nuevas tendencias políticas y a las transformaciones habidas en el ámbito de la Justicia. En el moderno modelo de Estado social y democrático de Derecho, que instaura como valores fundamentales la igualdad ante la ley y el libre acceso a la Justicia, la figura del abogado se revela como un elemento protagónico e indispensable de cara a garantizar los derechos de los ciudadanos. La abogacía juega un papel de especial transcendencia a la hora de asegurar el correcto asesoramiento, los principios de igualdad y contradicción entre partes, el derecho de defensa, etc., motivo éste por el que se hace prioritario para la profesión contar con un régimen deontológico efectivo que permita satisfacer el potencial ejercicio de los derechos de los clientes, a la vez que se guardan los principios y las reglas consagradas en los ordenamientos jurídicos estatales. La deontología ya es entendida en un sentido plenamente actual, y que se corresponde con la definición que de la misma hace Sánchez Stewart: “La Deontología de la Abogacía podría definirse, pues, como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones profesionales con el cliente, con la parte adversa, con los compañeros de profesión, con los órganos y funcionarios ante los que actúa y con el Colegio profesional, normas cuyo origen y tutela son corporativos”<sup>35</sup>.

Al hilo de todo lo anterior, la entrada de España en la Unión Europea supuso un acontecimiento de capital importancia en relación con los cambios acontecidos en el ejercicio de la abogacía. La incorporación de España a esta organización internacional implicaría la integración de sus directivas y la asunción de sus principios

---

<sup>35</sup> Nielson Sánchez Stewart, Op. Cit., pp. 65.

vertebradores. El Consultatif des Barreaux Européens, máximo órgano representativo de la abogacía en las instituciones de la Unión Europea, aprobó en 1988 el Code of Conduct for European Lawyers, norma cuya finalidad era establecer las reglas destinadas a regir la actuación de los abogados en el marco transfronterizo, además de fijar unas condiciones mínimas garantes del buen ejercicio profesional en los Estados miembros. Mostrándose atento a todos estos cambios, el Consejo General de la Abogacía Española iría desarrollando su actividad reguladora, aprobando normas que, en el marco de sus competencias, asumiesen las directrices europeas, modernizando las instituciones corporativas y adoptando el ejercicio profesional a los nuevos escenarios. Se irán estableciendo así unas normas de carácter garantista aplicables a todo el Estado español, sin perjuicio de la labor de desarrollo y adecuación que, dentro de su ámbito territorial, corresponde a los diferentes consejos autonómicos.

El artículo 1.1 del Código Deontológico de la Abogacía Española (en adelante, CDAE), aprobado por el Pleno del Consejo General de la Abogacía Española el día de 6 de marzo de 2019, enumera las principales normas deontológicas que en la actualidad se encargan de regir el ejercicio profesional en España: “Las fuentes principales de la Deontología se encuentran en el Estatuto General de la Abogacía Española, en el Código Deontológico de la Abogacía Europea, en el presente Código, aprobado por el Consejo General de la Abogacía Española, y en los que, en su caso, tuvieren aprobados los Consejos Autonómicos de Colegios”<sup>36</sup>. A la anterior enumeración deberemos también añadir aquellas normas deontológicas promulgadas por los Colegios Profesionales, dado que en España

---

<sup>36</sup> Código Deontológico de la Abogacía Española, de 6 de marzo de 2019, aprobado por el Pleno del Consejo General de la Abogacía Española. Art. 1.1. Disponible en (consulta: 7 de marzo de 2023):

<<https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2019/05/Codigo-Deontologico-2019.pdf>>

la colegiación resulta ser un requisito imprescindible para ejercer la abogacía, y la Ley 2/1974 sobre Colegios Profesionales, de 13 de febrero de 1974, establece como funciones propias de los colegios: “ordenar en el ámbito de su competencia, la actividad profesional de los colegiados, velando por la ética y dignidad profesional y por el respeto debido a los derechos de los particulares y ejercer la facultad disciplinaria en el orden profesional y colegial”<sup>37</sup>, además de “cumplir y hacer cumplir a las colegiados las Leyes generales y especiales y los Estatutos profesionales y Reglamentos de Régimen Interior, así como las normas y decisiones adoptadas por los Órganos colegiales, en materia de su competencia”<sup>38</sup>.

Señalemos que la normativa deontológica adoptada en el ámbito colegial se aplicará conforme a un criterio territorial que tendrá en cuenta la zona en la que se desarrolle la actividad profesional. De esta forma, el artículo 1.3 del CDAE establece lo siguiente: “Cuando se actúe fuera del ámbito del Colegio de residencia, dentro o fuera del Estado español, se deberá respetar las normas deontológicas vigentes en el ámbito del Colegio de acogida o donde se desarrolle una determinada actuación profesional”<sup>39</sup>. Existe así un correlato entre la aplicación general de las normas deontológicas básicas y la ordenación colegial que modula los grandes principios inspiradores, a fin de que la aplicación de éstos goce de mayor efectividad en cada territorio.

Cabe añadir finalmente que las normas deontológicas resultan aplicables no sólo a los abogados ejercientes, sino también a los no ejercientes, tal y como se desprende de la redacción del artículo 1.2 del CDAE: “Las normas deontológicas son aplicables también, en

---

<sup>37</sup> Ley 2/1974, de 13 de febrero de 1974, sobre Colegios Profesionales. BOE núm. 40, de 15 de febrero de 1974. Art. 5 letra i). Disponible en (consulta: 7 de marzo de 2023):

⟨<https://www.boe.es/buscar/pdf/1974/BOE-A-1974-289-consolidado.pdf>⟩

<sup>38</sup> Idem, Art. 5 letra t).

<sup>39</sup> CDAE, Art. 1.3.

lo pertinente, a quienes sean no ejercientes y a quienes estén inscritos con el título de su país de origen”<sup>40</sup>. A pesar de que lo enunciado en este precepto pueda resultar llamativo en un primer momento, debemos tener en cuenta que su razón de ser consiste en la eventual necesidad de poder aplicar la normativa vigente a comportamientos que, siendo ajenos al ejercicio profesional, resulten relevantes y exijan intervención, como cometer de faltas de respeto contra la Junta de Gobierno o agredir a los miembros del colegio.

## VII. LA DEONTOLOGÍA COMO GUÍA DEL EJERCICIO PROFESIONAL

Hemos examinado hasta ahora la evolución de la deontología a lo largo de la historia, así como el origen y el actual estado de las normas deontológicas que conforman el marco jurídico español aplicable a la abogacía, pero no deberíamos terminar sin aprovechar la oportunidad de plantearnos una cuestión de máxima importancia para la deontología, y que guarda relación con un hecho consustancial a la labor del abogado. Pecaríamos de ingenuos si negásemos que las especiales circunstancias que rodean a la abogacía no hacen de ésta una profesión que sitúa a quien la ejerce en situaciones especialmente comprometidas desde la perspectiva de la ética o la moral. A esto contribuye sin duda el papel que ha de desempeñar el abogado dentro de todo proceso legal en el que participe, y que se caracteriza principalmente por una parcialidad propia de quien ha de preocuparse prioritariamente por representar el interés de una única parte, circunstancia que contrasta con la imparcialidad que debe caracterizar a otros operadores jurídicos. Manuel Atienza subraya este problema al que aquí nos referimos:

---

<sup>40</sup> Idem, Art. 1.2.

Se trata, simplemente, de que el abogado defiende intereses de parte y de que –como dice el art. 4.2 del mencionado Código Deontológico de la Abogacía Española– ‘está obligado a no defraudar la confianza de su cliente y a no defender intereses en conflicto con los de aquel’. Esa vinculación con los intereses de su cliente (que, efectivamente, hace a la esencia de la profesión) sitúa al abogado en una posición claramente diferenciada de la que ocupan otros profesionales del Derecho (como el juez o el fiscal)<sup>41</sup>.

No cabe duda de que este rol característico que ha de cumplir el abogado le obliga inevitablemente a asumir cierto grado de ambigüedad a la hora de defender los intereses de su cliente, llegando a veces a tener que enfrentarse a lo que bien podríamos calificar como riesgos morales. Por lo demás, este hecho, que no escapa a la percepción de la sociedad en general, es lo que ha ocasionado que la abogacía sea muchas veces vista con recelo y suspicacia, algo que, como nos recuerda Massimo La Torre, no constituye precisamente una novedad:

Si el abogado contribuye con su presencia y actuación a la justicia del procedimiento judicial y tendencialmente también a la justicia de su resultado, está movido no por el deseo de hacer triunfar la justicia o la ley, sino por el del beneficio particular, suyo y del cliente. Son los intereses particulares del cliente a los que se orienta, no los intereses generales de la comunidad. De ahí el permanente desprecio que el abogado se gana –con pocas excepciones– en la cultura occidental. Platón, –como es sabido– aborrece su visión y en las Leyes dicta una rigidísima reglamentación de la actividad forense, dirigida a reducir drásticamente su capacidad de promover los intereses del cliente en perjuicio del bien colectivo de la justicia<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Manuel Atienza Rodríguez (30 de enero de 2015), Sobre la ética de los abogados, en *Práctica de tribunales: revista procesal civil y mercantil*, n.º 114, 2015. Actualmente sólo disponible en La mirada de Peitho. Disponible en (consulta: 7 de marzo de 2023):

<[http://lamiradadepeitho.blogspot.com/2015/01/sobre-la-etica-de-los-abogados\\_84.html](http://lamiradadepeitho.blogspot.com/2015/01/sobre-la-etica-de-los-abogados_84.html)>

<sup>42</sup> Massimo La Torre, Juristas, malos cristianos. Abogacía y ética jurídica, en De-

Ángel Ossorio y Gallardo, en su conocida obra *El alma de la toga*, también alude a esta desfavorable imagen que arrastra el abogado, frente a la cual aconseja presentar como respuesta una actitud ciertamente estoica: “Hay que ser refractario al alboroto. Soportar la amargura de una censura caprichosa e injusta, es carga aneja a los honores profesionales. Debajo de la toga hay que llevar coraza”<sup>43</sup>.

Tengamos en cuenta que no es ésta una cuestión menor, ya que puede llegar a condicionar negativamente la calidad y la efectividad de una actuación profesional que comprometa las pretensiones de un cliente, además de generar graves tensiones o un profundo malestar que afecten a la esfera más íntima y personal del abogado. Existen posiciones que exponen abiertamente la gravedad de esta situación, llegando a asumir, como hace Minor Salas, que todo ejercicio profesional está necesariamente condenado a transgredir lo que él denomina como la moral pública dominante. En este sentido, Salas afirma que todo ejercicio práctico del Derecho, y no sólo el relacionado con la abogacía, se vería afectado por este lance fatal:

El Derecho es una profesión esencialmente inmoral. Por ‘esencialmente inmoral’ quiero decir, tratando de ser lo menos ambiguo posible, que su ejercicio cotidiano en los foros judiciales, administrativos y privados conlleva, a pesar de la buena voluntad de quienes laboran allí, conductas que atentan contra algunos preceptos de la moral pública dominante. De no aceptarse —a veces de manera colectiva— esas pequeñas (o grandes) inmoralidades, entonces la práctica de la profesión se haría muy difícil y acaso hasta imposible. De allí que para ingresar al juego denominado derecho es ineludible respetar las reglas y códigos implícitos que se imponen en esa profesión<sup>44</sup>.

---

rechos y libertades: Revista de filosofía del Derecho y derechos humanos, N° 12, 2003, p. 71-108. Disponible en (consulta: 7 de marzo de 2023): <<https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/id/15168/DyL-2003-VIII-12-La/>>

<sup>43</sup> Ángel Ossorio y Gallardo, *El alma de la toga*, México, Porrúa, 2005, p. 23.

<sup>44</sup> Minor Salas Solís, ¿Es el Derecho una profesión inmoral?, en *Doxa*, n° 30, 2007, p. 581-600. Disponible en (consulta: 7 de marzo de 2023): <[https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/13154/1/DOXA\\_30\\_49.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/13154/1/DOXA_30_49.pdf)>

Ciertamente, el problema que estamos planteando no admite soluciones sencillas, y bien merecería la pena abordarlo con mayor precisión de la que podemos dedicarle en este momento. No obstante, tengamos en cuenta que una de las finalidades perseguidas por la deontología profesional es precisamente la de servir como recurso para afrontar esta problemática. La regulación deontológica busca fijar ciertos criterios mínimos y deseables que sirvan al profesional como referencia precisa a la hora de delinear los adecuados márgenes dentro de los cuales debe desarrollarse su actividad<sup>45</sup>. A pesar de que no pongamos en duda lo anterior, no parece muy acertado considerar que la existencia de una normativa deontológica baste para superar los problemas morales de tipo personal a los que puede tener que hacer frente un abogado. Este tipo de dilemas son inherentes al desempeño de la profesión y constituyen un riesgo al que muy bien se refiere Atienza en los siguientes términos:

El ejercicio de la abogacía entraña un verdadero riesgo moral, y hay ciertas actitudes, más o menos frecuentes, que conviene evitar (y antes, ser conscientes de ellas), porque fomentan ese riesgo: pensar que la posición institucional del abogado es un salvoconducto que le libera de tener que plantearse cuestiones morales, no darse cuenta de que lo anterior puede abocar a una pendiente resbaladiza, incurrir en autoengaño, en excesivo optimismo o pesimismo, en formalismo...<sup>46</sup>

El polémico tema al que aquí nos referimos tiene mucho que ver con la que resulta ser la cuestión más compleja dentro del ámbito de la deontología: la conciliación de su doble dimensión, moral y jurídica. Por un lado, no podemos esperar que ninguna regulación de la materia logre su completa emancipación respecto de la moral, en

---

<sup>45</sup> En relación con esta idea, Luigi Ferrajoli destaca la importancia que juega el Derecho a la hora de establecer los límites que condicionan al profesional cuando éste actúa en defensa de los derechos de sus clientes: “Para defender a su asistido, el abogado puede y debe hacer todo y solo lo que no infringe la ley y los derechos fundamentales de los demás ciudadanos”. Luigi Ferrajoli, *Op. Cit.*, p. 209.

<sup>46</sup> Manuel Atienza Rodríguez, *Op. Cit.*

tanto que la propia regulación consagra la existencia de principios rectores y valores superiores cuyo contenido ha de ser precisado mediante juicios valorativos. Y de igual forma, resulta preciso afrontar elecciones valorativas al examinar casos concretos y pronunciarse sobre la avenencia de determinadas conductas a las exigencias propias de conceptos como el de la diligencia profesional, que tan abiertos a interpretación se encuentran en ciertos supuestos. Por otro lado, tampoco es en absoluto aconsejable que la deontología dependa abiertamente de consideraciones morales, dado que así estaríamos renunciando al valioso afán de concreción y objetividad que debería inspirar toda actividad legislativa, además de sumir al ejercicio de la abogacía en una indefinición e inseguridad del todo inconvenientes y que imposibilitarían el cumplimiento de sus fines. En consonancia con lo dicho, tengamos presente lo que al respecto declara García Amado:

Si admitimos que puede o debe haber una correspondencia o correlación entre sistemas morales y deontologías profesionales, nos encontramos con un dilema teórico de suma importancia [...] En principio, es de esperar que sistemas morales distintos compitan también para determinar la ética profesional de aquellos oficios que tengan peculiares problemas deontológicos<sup>47</sup>.

Es por este problema evidente que García Amado señala la utilidad de “presentar una ética profesional que permita un ejercicio profesional adecuado, en cuanto que garantiza que se cumpla la función de la institución y porque evita que la institución dependa de un código ético en particular”<sup>48</sup>. Como ya apuntábamos antes,

---

<sup>47</sup> Juan Antonio García Amado, *Deontología judicial. ¿Hay una ética especial para los jueces?*, en *Nuevos paradigmas de las ciencias sociales latinoamericanas*, Vol. III, n° 14, julio-diciembre 2016, pp. 7-38. Disponible en (consulta: 7 de marzo de 2023):

<[https://www.researchgate.net/publication/308055557\\_Deontologia\\_judicial\\_Hay\\_una\\_etica\\_especial\\_para\\_los\\_jueces](https://www.researchgate.net/publication/308055557_Deontologia_judicial_Hay_una_etica_especial_para_los_jueces)>

<sup>48</sup> Idem.

aunque la creación de un régimen deontológico no baste para resolver las disyuntivas de índole moral a las que ha de hacer frente un abogado, sí que permitirá a éste beneficiarse de contar con una guía que le proporcione los criterios necesarios para desempeñar la defensa de sus representados, sin faltar por ello al cumplimiento de sus obligaciones para con la totalidad del ordenamiento jurídico. Esto último, sumado a la función garantista que la deontología tiene respecto de elementos tan esenciales para el Estado de Derecho como es, por ejemplo, el derecho de defensa, es lo que nos revela la importancia atesorada por esta materia, la cual nos hemos dedicado a conocer un poco mejor a lo largo de este ensayo.

Concluamos ya con la idea de que para todo abogado que se precie de serlo, y que quiera sentirse orgulloso de ejercer rectamente su profesión, la deontología ha de ser un bien tan valioso como lo era la justicia para Cicerón:

Su poder es tan grande que ni siquiera aquellos que comen del delito y del crimen pueden vivir sin alguna pizca de justicia. Pues aquel de ellos que hurta o roba algo a uno cualquiera de sus cómplices, se queda sin sitio incluso en la cuadrilla de bandidos; y el que se llama capitán pirata, si no reparte equitativamente el botín, acabará o asesinado por sus compinches o abandonado. Es más, se dice que los bandidos tienen sus leyes, que deben obedecer y acatar. [...] En consecuencia, si tan grande es el poder de la justicia que consolida e incrementa hasta el caudal de los bandidos, ¿cuánto habremos de pensar que es su poder entre leyes y tribunales y en una república organizada?<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Cicerón, *Op. Cit.*, p. 110.

## VIII. FUENTES

### 1. BIBLIOGRAFÍA:

Bentham, Bentham, *Deontología o Ciencia de la moral*, Valencia, Librería de Mallén y Sobrinos, 1836.

Cicerón, *Los deberes*, Madrid, Gredos, 2014.

De la Torre Díaz, Francisco Javier, *Ética y deontología jurídica*, Sevilla, Dykinson, 2000.

Escribano Molina, Albino, *Deontología de la abogacía. Visión práctica del Código de 2019*, Valencia, Tirant lo blanch, 2020, versión electrónica.

Ferrajoli, Luigi, *Sobre la deontología profesional de los abogados*, en García Pascual, Cristina (Coord.), *El buen jurista deontología del Derecho*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2013.

Ferrater Mora, José, *Diccionario de Filosofía*, Buenos Aires, Sudamericana, 1958.

Homero, *La Ilíada*, Barcelona, Gredos, 2019.

Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho. Introducción a los problemas de la ciencia jurídica*, Madrid, Trotta, 2011.

Ossorio y Gallardo, Ángel, *El alma de la toga*, México, Porrúa, 2005.

Reale, Giovanni, y Antiseri, Dario, *Historia de la filosofía* (Tomo 1: De la Antigüedad a la Edad Media), Barcelona, Herder, 2010.

Roca Junyent, Miquel, ¡Sí, abogado! *Lo que no aprendí en la Facultad*, Barcelona, Crítica, 2007.

Russell, Bertrand, *Historia de la filosofía occidental* (Tomo I), Barcelona, Espasa Libros, 2017.

Sánchez Stewart, Nielson, *Manual de deontología para abogados*, Madrid, Wolters Kluwer, 2021, versión electrónica.

Wittgenstein, Ludwig, *Aforismos, cultura y valor*, Madrid, Espasa Calpe, 1995.

## 2. HEMEROGRAFÍA:

Atienza Rodríguez, Manuel, *Sobre la ética de los abogados*, en *Práctica de tribunales: revista procesal civil y mercantil*, N° 114, 2015. Actualmente disponible sólo en el blog *La mirada de Peitho*.

García Amado, Juan Antonio, *Deontología judicial. ¿Hay una ética especial para los jueces?*, en *Nuevos paradigmas de las ciencias sociales latinoamericanas*, Vol. III, N° 14, julio-diciembre 2016, pp. 7-38.

La Torre, Massimo, *Juristas, malos cristianos. Abogacía y ética jurídica*, en *Derechos y libertades: Revista de filosofía del Derecho y derechos humanos*, n° 12, 2003, pp. 71-108.

López Guzmán, José, y Aparisi Miralles, Ángela, *Aproximación al concepto de deontología (I)*, en *Persona y Derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, N° 30, 1994, pp. 163-186.

Salas Solís, Minor, *¿Es el Derecho una profesión inmoral?*, en *Doxa*, N° 30, 2007, pp. 581-600.

## 3. LEGISLACIÓN ESPAÑOLA:

Código Deontológico de la Abogacía Española, de 6 de marzo de 2019, aprobado por el Pleno del Consejo General de la Abogacía Española.

Ley 2/1974, de 13 de febrero de 1974, sobre Colegios Profesionales. BOE núm. 40, de 15 de febrero de 1974.

Proposición no de ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, de 16 de abril de 2002, por la que se promulga la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia.

Real Decreto 2090/1982, de 24 de julio, por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española [Disposición derogada]. BOE núm. 120, de 2 de septiembre de 1982.

#### 4. JURISPRUDENCIA ESPAÑOLA:

Tribunal Constitucional. Sentencia 219/1989, de 21 de diciembre.

Tribunal Constitucional. Sentencia 69/1989, de 20 de abril.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Primera). Sentencia núm. 8822/1993, de 16 de diciembre.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Primera). Sentencia núm. 9213/1993, de 27 de diciembre.

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta). Sentencia núm. 1266/1998, de 25 de febrero.

#### 5. FUENTES ELECTRÓNICAS:

Biblioteca virtual Miguel de Cervantes. Las siete partidas del Rey Don Alfonso el Sabio, cotejadas con varios códigos antiguos por la Real Academia de la Historia.

Ilustre Colegio de Abogados de Oviedo. Sección de noticias colegiales.

Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23.<sup>a</sup> ed. [versión 23.4 en línea].

## ENTREVISTAS



## ENTREVISTA AL MAGISTRADO FROYLÁN MUÑOZ ALVARADO

ES MAGISTRADO DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO (MORELIA, MICHOACÁN). ES DIRECTOR NACIONAL DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE JUZGADORAS Y JUZGADORES FEDERALES (JUFED 2022-2023).

REALIZADA POR LA DOCTORANDA MARTHA AURORA RAMÍREZ ESPINOZA.<sup>1</sup>

2



El Magistrado Froylán Muñoz Álvaro, se desempeñó como Juez de Distrito y Magistrado Unitario en el estado de Sinaloa, y Juez de Distrito en el estado de Chiapas. Cursó la Licenciatura en Derecho

<sup>1</sup> Doctoranda en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Subdirectora de la Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM. Experta en Fashion Law Por la Universidad de Salamanca; en Propiedad Intelectual, Conocimientos Tradicionales (CC.TT) y en Expresiones Culturales Tradicionales (E.C.T), Ambos Certificados por la OMPI. Contacto: <marthaglam@outlook.com>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-0460-0535>>.

y Maestría en Investigación, en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Asimismo, estudió la especialidad en Derecho Penal, en la Universidad de Salamanca, España. Realizó el Doctorado en Derecho Penal y Política Criminal, en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. (INACIPE). También tiene un Doctorado en Derecho Público, en la escuela Libre de Derecho en el Estado de Chiapas e igualmente se encuentra concluyendo el programa de “Doctorado en Ciencias Jurídicas”, en la Facultad de Derecho de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Actualmente, está iniciando el “Doctorado en Derecho”, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México”

---

**MTRA. MARTHA AURORA RAMÍREZ ESPINOZA:** Agradecemos muy cumplidamente a nuestro destacado e ilustre Funcionario Judicial, el Magistrado Froylan Muñoz Alvarado por aceptar gentilmente y concedernos unos minutos de su valioso tiempo para conferir esta entrevista para la Revista de Posgrado en Derecho de la UNAM. Muy buena tarde tenga usted, Señor Magistrado. Quisiera que se sienta con la confianza de qué pueda responder libremente con base a la formulación de las siguientes preguntas que se le van a plantear.

**MAGISTRADO FROYLÁN MUÑOZ ALVARADO:** Si gracias.

**MARE:** Vamos a hablar un poco de la Asociación Nacional de Juzgadoras y Juzgadores Federales, que está a su digno cargo. La primera pregunta versa sobre ¿Cuáles son las finalidades que persigue su Asociación?

**FMA:** Muchas gracias por la invitación, el agradecido soy yo en estar siempre en estas áreas que vinculan a la UNAM con los jueces. Mire!! La Asociación de Juzgadoras y Juzgadores Federales,

es una es una agrupación que viene desde el 2001, es decir, al día de hoy tenemos más menos 21 años trabajando en razón de un concepto, el concepto es la independencia de la Judicatura Federal, esto que quiere decir, que se estructuró con el ánimo de fortalecer ese concepto Constitucional que identifica la labor, de las y los Jueces Federales de la Judicatura en general, pero también el estar pendiente de aspectos muy interesantes Como es la capacitación de los mismos programas, de especialidades, cursos, posgrados. En fin, ¿Quiénes la integran? Pues la integran, las y los Juzgadores Federales. ¿En qué número tenemos al día de hoy la Judicatura Federal? Debe tener más o menos como 1600 Titulares porque han estado saliendo concursos y se va actualizando el número. De esos 1600 Titulares, 1300 más o menos ya están afiliados a la Asociación; entonces es la Asociación que representa prácticamente a las y los Jueces del Poder Judicial de la Federación. ¿Qué es importante también cómo se organiza? Se organiza en una directiva nacional que la integran 14 titulares, que al día de hoy por la adecuación de sus estatutos se eligen por voto directo, voto electrónico , tenemos la primera Directiva que logró esta representación a través del voto directo y que encabezamos al día de hoy. Pero también en cada Circuito Judicial, tenemos una Directiva Regional igual que se integra por 14 Titulares; sin embargo, en algunos no se logra el número porque hay Circuitos que tienen un número reducido de Órganos Jurisdiccionales, pero por lo menos tenemos una representación en cada uno de los 32 Circuitos que integran a la Judicatura Federal. Entonces, que otro dato sería así importante como ubicación de números, de su fundación al día de hoy hemos tenido 12 Directores. Actualmente, encabezamos la Directiva número trece y pues estamos trabajando en razón de ello.

**MARE:** De acuerdo. ¿En cuestión de estadísticas usted considera que hay equidad de género?

**FMA:** La respuesta es no. El concepto de equidad que se vincula con la igualdad y la paridad y todos esos conceptos, pues es una circunstancia que se ha venido implementando tanto en el aspecto jurídico-normativo, como en la práctica de la integración o de la elección de Titulares, creo que es una política pública que se ha adoptado sobretodo en la anterior Administración, porque recuerdo alguna entrevista que tuvimos el porcentaje de mujeres y hombres Titulares no es igualitario, no tengo el número en este momento, en aquel evento si buscamos ahí la estadística, la cual era una cuarta parte de mujeres y el resto de Titulares hombres, porque no se seguía esta Política Pública en éste sentido, esto era en cuanto al Titular, respecto al personal en general también había diferencias, pero estaba un poco más equilibrado, solamente en los puestos de Juez o Magistrado, o Jueza o Magistrada, en donde se presentaba la diferencia más notoria. Hoy ¿Cómo se ha tratado de equilibrar esta circunstancia? Pues, a través de acciones afirmativas, tales como: el realizar concursos de oposición únicamente donde participan abogadas, personas que están en los Tribunales o en los Juzgados, y también en las cuestiones populares ha adoptado la SCJN ciertas políticas, por ejemplo: en la última elección para Consejero o Consejera de la Judicatura se dijo, solamente participarán mujeres y salió una mujer Consejera, tratando de compensar esa diferencia que aunque es histórica, pero que hoy pueden tomar ciertas medidas para equilibrar.

**MARE:** Muchas gracias Magistrado, celebro con usted que se estén tomando ese tipo de medidas para tomarnos en cuenta, dentro de ese ámbito.

**FMA:** SÍ. Le voy ha hacer dos comentarios adicionales que me parecen importantes .

**MARE:** Sí Magistrado, Claro!!

**FMA:** Esta Directiva Nacional, como se trató de la primera ocasión que nos fuimos a una Jornada Electoral, buscamos de bajar el principio a la integración de lo que en su momento fue la propuesta o la planilla y de los catorce, participamos siete hombres y siete mujeres. Entonces, fue una circunstancia de valoración, por eso creo que los números nos favorecieron. En aquél momento había un padrón de afiliados de 950 Titulares, hoy ya vamos sobre 1300. No obstante, de esos 950 participó el 90% en voto electrónico, pero el detalle de cuidar la paridad en la propuesta de la planilla fue un dato de valoración. Y el otro detalle que le quiero comentar, es que hoy la Política del Consejo de la Judicatura es Paridad de Género, La Integración de los Órganos Jurisdiccionales. Los Órganos Jurisdiccionales deben tener mitad del personal mujeres y mitad del personal hombres, y es una cuestión que se cuida, de lo contrario no pasan los nombramientos. Ya es una cuestión que aterriza en la realidad pero como medida para respetarse en la integración del personal.

**MARE:** Realmente ahora podemos decir, que no sólo son palabras, sino que se demuestran con acciones materializadas, cuidando, desarrollando e impulsando la paridad de género en la esfera jurisdiccional. Enhorabuena!!

**FMA:** Muy bien, además se lo digo por experiencia los hombres somos responsables pero creo que las mujeres son más, al menos en esta cuestión de la administración de justicia del trabajo y en fin, pero ambos son responsables.

**MARE:** Gracias Magistrado por su excelente explicación. Bueno el siguiente planteamiento versa respecto de ¿Cómo vislumbra hoy día al Poder Judicial de la Federación?

**FMA:** Bueno, esa es una pregunta muy interesante. Déjeme decirle que estamos en un Poder Judicial Federal que se ha ido constituyendo en base a principios. El artículo 94 de la Constitución si no mal recuerdo, nos habla de cómo se integra el Poder Judicial, cómo se van sumando sus Titulares y bajo que principios. Se deben valorar esas carreras y nos habla de excelencia, independencia, profesionalismo, imparcialidad y alguno más, pero le voy a citar el último que tiene que ver con el tema que tratamos hace un momento, que es: la de perspectiva de género. Entonces, todo esto se cuida de tal suerte que cuando una Institución se va constituyendo por el elemento humano y protegiendo muchos aspectos, obvio es que los resultados deben de ser buenos. ¿Por qué afirmo esto? Porque es importante que la comunidad sepa, el foro, la sociedad que los Jueces y las Juezas Federales obtienen su nombramiento por concurso, pero no son concursos fáciles, son concursos muy exigentes; donde participan un gran número de abogados y estos concursos se constituyen de varias etapas, concluir las etapas sí, pero obtener el resultado favorable es difícil. ¿Cuáles son esas etapas? La de examen de conocimientos, examen práctico de elaborar sentencias tanto para jueces como para magistrados, valoración educativa de desarrollo profesional, es decir, si tiene maestrías, doctorados, cursos de actualización, todo entra a la valoración, y finalmente se aplica un examen oral. Entonces este escenario de selección del elemento humano para integrarse a la Judicatura Federal, le dará una una noción de qué hay una garantía en las personas que van a prestar ese servicio de administración e impartición de justicia en este ámbito. Por ello, creo que al día de hoy podemos confiar en el Poder Judicial Federal, ya que los hombres y las mujeres que lo integramos somos personas con compromiso, sabemos lo que implica nuestra función y la mejor demostración de esos principios constitucionales son nuestras sentencias. Pero hay algo adicional, los tiempos están cambiando, hoy también los Jueces deben comparecer al escenario público a platicar sus sentencias, a explicar por qué se resuelven en esos sentidos, eso

es parte de la transparencia. Entonces, ha sido esto evolutivo, hay cosas que se deben también valorar y que pueden perfeccionarse. Le podría decir una, creo que es el caso del Consejo de la Judicatura Federal. En el aspecto operativo dicho Consejo, se integra por seis Consejeros y la Presidencia que viene siendo quién ocupa la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en este caso, de la actual Ministra Norma Lucía Piña Hernández, pero es una Institución que creo debe adecuarse al crecimiento del Poder Judicial Federal, porque tanto orgánicamente, como el número de Consejeros para atender todas las necesidades del tipo disciplinario, administrativo, presupuestal, de vigilancia, entonces es mucho para función de seis consejeros y bien podría pensarse en una ampliación y en una redistribución de competencias, es decir, estamos bien, estamos creciendo, nos hemos actualizado pero hay aspectos que es importante tratar.

**MARE:** De acuerdo, coincido con su perspectiva. Ahora bien, sabemos que el Poder Judicial Federal tiene una doble función juzgar y resguardar la Constitución, ¿Pudiera hablarnos de ambas tareas?

**FMA:** Sí, desde luego. Es muy importante hay un acto protocolario que cuando una Jueza o un Juez de Distrito, entra en funciones toma protesta en una ceremonia en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, igual sucede para cuando se obtiene el nombramiento de magistrado. Protestamos cumplir con las disposiciones constitucionales, es algo que nos marca para los efectos de decir esta va a ser tu conducta. Hoy, creo que es importante decirles que el Poder Judicial de la Federación, a través de sus jueces, son los guardianes de la Constitución. es decir actúan siempre velando porque esos principios, establecidos en la norma fundamental se respeten, en la función de todos los Jueces, de todos los Juzgados de la República, porque al final de cuentas todos los Jueces Federales son los que

revisan la constitucionalidad de lo que se desarrolla en los Estados y de lo que se desarrolla en la propia Federación, primero en legalidad, pero cuando suben a la revisión constitucional entonces ahí con la óptica que nos permiten esos principios, de la norma fundamental es donde siempre estamos recordando qué hicimos un compromiso de palabra. Es importante destacar aquí, que hay dos funciones donde participan jueces:

una función es la de legalidad y otra función es la de constitucionalidad o del estudio constitucional de los actos y de las normas; este aspecto del estudio de constitucionalidad de actos y normas, generalmente lo hacemos a través del juicio de amparo. Y a través de este crisol de este sedazo, es que cuidamos también que la función de todos los Jueces en vía de legalidad como son los Jueces de Primera Instancia, los Jueces de Segunda Instancia, los Tribunales de los estados, pues cumplan con esos parámetros que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**MARE:** Conuerdo totalmente con usted Magistrado, pues son precisamente ustedes quienes velan por la estricta observancia y cumplimiento de los derechos humanos de legalidad y constitucionalidad, consagradas en nuestra Carta Magna, con el objeto de salvaguardar nuestra esfera Jurídico- Constitucional. Continuamos con nuestro siguiente planteamiento. En enero de este año, se nombró a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, como la primera mujer que preside la Suprema Corte de Justicia de la Nación y nos gustaría conocer su opinión al respecto, si es tan amable.

**FMA:** Sí, con mucho gusto. Lo cierto, es que un día la historia nos hace ver realidades que nunca imaginamos, hace unos días tuvimos un evento de la presentación de la revista donde destacamos esta noticia, sumamente trascendente para la Judicatura Federal, y decía una de las Magistradas, que ella nunca imagino ver esta realidad, que una “mujer hecha en el Poder Judicial” dicho sea de

paso, ocupara la Presidencia del Máximo Tribunal de Justicia de la Nación, entonces se ha recibido con mucho beneplácito. Es una cuestión que marca, quizás la acción afirmativa, porque fue una cuestión de votación, una votación cerrada, pero finalmente los votos hacen una diferencia, la mayor acción afirmativa por quiénes le apostaron a la propuesta y que rompe el techo de cristal, señalado así por las personas que estudian el aspecto de género. Entonces, la Judicatura Federal complacida con ello. Las mujeres Juzgadas, creo que se sienten motivadas porque hoy ven un camino que inicia y que puede llegar hasta ese sitio, entonces los hombres igual, no quiero hacer una diferencia de que sea una mujer que llene de carrera judicial, porque al final de cuentas la carrera de la administración de justicia puede tener varias competencias, esta carrera judicial la que hace un Juez o Magistrado de un Estado, es también carrera de administración de justicia, la que se hace en un Órgano Administrativo, igualmente, los que van por la línea de la Judicatura. Pero, si es de destacar, ya hablando en casa, que dices aparte la Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, tiene experiencia con esos cargos que vienen de Juez de Distrito, Magistrada de Circuito, Ministra de la Corte, entonces, eso le da un panorama de mucha perspectiva para lo que tenga que hacer y para las personas que integramos la Judicatura, pues nos complace decir que nos sentimos en casa. La verdad muy bien, lo hicimos así, la felicitamos y bueno seguramente estaremos en diálogo con ella. Y déjeme decirle como un detalle, como decimos en Michoacán, dicho sea de paso, egresada de la Máxima Casa de Estudios en México, egresada de la UNAM, profesora de la Facultad de Derecho de la UNAM, entonces pues que distintivo!!

**MARE:** Si, desde luego para nosotras como mujeres nos honra que esté ocupando ese sitio, toda vez que considero nos hace sentir representadas dentro del complejo paradigma profesional, rompiendo esquemas sólidos históricos y vislumbrando un nuevo empoderamiento femenino, del cual somos dignamente merecedoras.

La siguiente pregunta, es en materia de derechos humanos se compagina un control muy específico adicional al control de constitucionalidad, el control de convencionalidad. ¿Cuál cree usted que sería la fórmula para compagnarlos con plena idoneidad ?

**FMA:** Es un tema muy importante que tiene que ver con la función que desempeñamos, así como la perspectiva de género llegó para quedarse, incluso se constituye hoy como un principio nuevo para el juicio de amparo. Hoy juzgamos con perspectiva de género, lo tenemos plasmado ya en jurisprudencia, esta cuestión también sube al aspecto de los principios que forjan la carrera judicial, así como ha llegado la perspectiva de género para quedarse, porque era inevitable, también la convencionalidad. No podemos estar fuera del concierto jurídico de los Estados-Nación, y bueno que es importante que se vayan sensibilizando más los Estados, porque pareciera que el aspecto Constitucional, nos mantiene con una óptica un tanto cerrada todavía, tenemos criterios hoy; si mal no recuerdo, la jurisprudencia derivada de la contradicción 293, donde se forjó un nuevo parámetro de constitucionalidad, sigue manteniendo al margen las disposiciones normativas de tratados. Dice ahí, “Si hay un derecho convencional que la Constitución restrinja, debemos atender a la disposición constitucional. ¿Por qué? Porque es nuestro Marco normativo. Quizás esto lo tenemos que reflexionar un poco más. Creo que acabamos de tener una resolución que nos da un escenario y que nos dice que el Derecho es cambiante, el Derecho se va adecuando a las nuevas realidades, y eso debe pasar así, hoy tenemos una ejecutoria de la Corte Interamericana, que señala:

“Estado Mexicano debemos reconsiderar el concepto de prisión preventiva, porque no es convencional. De tal suerte, que atiende tu legislación. Refiriéndose con ello, a la Constitucional como la Normativa”. Y eso que implica, que el Constituyente tanto el ordinario como el Constituyente Permanente, tendrán que trabajar sobre esa óptica. Sin embargo, pienso que esto como todo lleva sus tiempos, toda vez que en la actualidad estamos viviendo esos tiempos de adecuación y esos temas sensibles tales como el de la prisión preventiva, en contraposición a la presunción de inocencia, te dicen no espérame!! Y hasta que no tenga yo una sentencia, me puedes aplicar prisión. Ponle el apellido que quieras, pero por lo pronto en libertad, es de valorarse. Por lo tanto, creo que es una situación interesante que se debe atender tanto por el legislador, pero también por los Jueces. ¿Por qué? Porque así como la norma constitucional tiene restricciones, también hay una clave en la propia constitución en el artículo primero, que permite al Juzgador en general aplicar la interpretación conforme, es decir, si hay una disposición que nosotros advirtamos que no se ajusta a la Constitución, podemos no aplicar, siempre en beneficio o en favor de la persona. Aquí la pregunta surge, ¿Si es disposición Constitucional podríamos llegar hasta allá? Yo me atrevería a pensar que sí, porque en las sentencias los Jueces nos defendemos con nuestros argumentos y si nosotros decimos ¿Por qué yo prefiero aplicar una norma convencional y no la Constitucional? ¿Será válido? Considero que sí. Pero son los nuevos atrevimientos, los nuevos retos, que nos impone el escenario jurídico convencional y Constitucional. Ese dilema, de: ¿Qué hacemos? En sede doméstica Constitucional o en sede Convencional. Interesante, pero creo que debemos avanzar bajo esas líneas que nos están ya forjando, porque esto de la sentencia continúa, en esta temática que comentamos ya es un sí o sí. Y el Jurista mexicano en general, siempre ha sido de vanguardia. Pues entonces debemos atrevernos.

**MARE:** Al respecto me permito manifestarle mi sentir a manera de propuesta o recomendaciones. El proponer a los legisladores la creación de políticas públicas en materia de propiedad intelectual, principalmente en lo atinente a aspectos relativos al Metaverso y la inteligencia artificial, y todas aquellas nuevas tecnologías que comprenden el Ecosistema Digital.

**FMA:** Sí, claro!! Mire, en la función jurisdiccional surgen tantos temas que pueden ser propuestas legislativas. Para ello es fundamental que exista una buena comunicación de los Jueces con los Legisladores. Hoy, le podría decir, que existe un diálogo respetuoso y cercano, porque la dinámica nos lo ha ido generando, y existen legisladores muy perceptivos a la propuesta de los jueces. Al respecto, señalo dos comentarios:

El primero, en relación a los temas de inteligencia artificial, las situaciones como la que hoy tratamos en algunos asuntos, la legitimación de las personas para conformarse con normas, aunque no estén en el supuesto. Porque hay una norma que dice: “el embarazo se sanciona”, pero hay otra norma que dice: y ¿Por qué?” Aunque no esté embarazada, ¿Puede acudir al amparo? todas estas temáticas, se pueden llevar al legislador y se pueden plantear situaciones para cambiar y evolucionar.

El segundo, versa sobre una propuesta en sede Legislativa, pero que afectaba a las y los Jueces Federales, y se dijo: “cada cinco años se debe cambiar de residencia o adscripción a las y los Jueces Federales” y pues valorando toda esa circunstancia dices creo que no debe de ser así, si hay una circunstancia que favorece a la función es la experiencia, la estabilidad, la inamovilidad y todo esto por lo que representa conocer las normas de un Estado, la legislación que aplicamos. Pero vamos al otro aspecto, el desarrollo de la persona de los jueces, las mujeres, sus familias, sus preocupaciones y que cada cinco años te estén moviendo durante tu carrera judicial, ¿Dónde vas

a hacer tu proyecto de vida? El comentario es: entablamos diálogo, nos escucharon y esa iniciativa que incluso ya se había dictaminado con Comisiones se dejó sin efectos. Con lo cual, estuvimos muy agradecidos.

Entonces, para todas estas temáticas nuevas y estas circunstancias, es importante que exista un diálogo entre Poderes, no de crítica, no de calificativos sino de colaboración para obtener mejores resultados. Igualmente, con las cuestiones de ecología por mencionar alguna, ya que hay un mundo de temáticas. Pero, para que exista un buen funcionamiento entre dichos Poderes, depende de este acercamiento. Y para cerrar este comentario, el año pasado convocamos a un Congreso y los legisladores nos acompañaron con sus ponencias y todo bajo la óptica de una sana crítica.

**MARE:** Magistrado Froylán, lo felicito por su excelente desempeño y celebro con usted el que tenga esas iniciativas, así como por la creación de vínculos de colaboración entre ambos Poderes. Sabemos que las Juezas y los Jueces, así como las Magistradas y los Magistrados que forma parte de la Asociación que dirige continúan preparándose académicamente y para ello han decidido acudir a la facultad de derecho de la UNAM para acceder al Doctorado, hasta ahora ¿Cómo ha sido esta experiencia?

**FMA:** Ha sido una experiencia motivante, despertaron las y los Juzgadores Federales porque nos gusta el estudio, porque de eso vivimos. Los Jueces leen sus expedientes, sus sentencias, sus proyectos, pero la capacitación es muy importante y el vínculo que se ha forjado hoy entre la Judicatura Federal con la UNAM, a través de la Facultad de Derecho, ha sido sumamente emocionante. Lo digo porque me tocó estar en ese acercamiento, me sorprendí porque dije: ¿Cómo es que esto no había sucedido antes? Y yo valoro que me haya tocado entrar en este diálogo incluso con ustedes, con la

División de estudios de posgrado, con la Facultad de Derecho, agradezco a las personas que están a la cabeza de ello, por supuesto al Doctor Raúl Contreras Bustamante, quien nos dijo esta es su casa virtual, y yo le dije no, también física. Pues es un honor estar como alumnos en esta Máxima Casa de Estudios. Cuando salió la convocatoria en el Poder Judicial fue muy bien recibida y tuvimos una afluencia de aproximadamente 70 interesados y esperemos que así como inició con gran entusiasmo, tenga una feliz conclusión. Por qué los retos académicos implican tiempo, esfuerzo, dedicación y estamos acostumbrados a hacerlos pero por una función jurisdiccional, hoy es jurídica, pero académica. En fin, muy complacidos, satisfechos con este vínculo entre la Judicatura Federal con la UNAM y muy agradecido de antemano.

**MARE:** Finalmente Magistrado como visualiza el futuro de la Asociación que dirige?

**FMA:** Es difícil hacer un calificativo a favor, pero si le podría decir, que es hoy una Asociación fortalecida, con presencia en el foro jurídico dónde creo que las mujeres y los hombres que están en la Judicatura Federal tienen la plena convicción de hacer las cosas bien. Defendemos nuestra postura de trabajar con independencia, de argumentar nuestras sentencias o nuestras resoluciones y que esas resoluciones hablen por nosotros, pero también con el ánimo de qué si hay necesidad de salir al escenario público para explicarlas, no lo digo solamente por una cuestión de observación, si no por qué la propia Asociación tiene sus programas hoy donde se socializan sus criterios. Tenemos un programa de radio, tenemos un programa de televisión que se llama “Sentencias Justas”, igualmente contamos con un programa de radio de Podcasts, donde se habla de los derechos, todo ello encabezado por los integrantes de la Directiva Nacional. Entonces completando la respuesta a la pregunta es una Asociación fortalecida, que ha venido enriqueciéndose

con las ideas de las Directivas anteriores, y que al día de hoy creo que hemos hecho un esfuerzo para los efectos de qué responda a la realidad social, a la realidad pública, en ese Marco de División de Poderes, porque el Poder Judicial Federal lo integramos todos, y cuando hablamos de todos, estamos hablando de Juezas y Jueces, Magistradas y Magistrados, Ministras y Ministros y entonces en esa unidad creo que la Asociación juega un papel importante que esperamos se siga cumpliendo. Se han hecho las cosas bien, esperamos seguirlas haciendo así y mejorarlas.

**MARE:** Apreciable Magistrado Froylan Muñoz, le agradezco muy cumplidamente su disposición y valiosa aportación al mundo jurídico. Le reitero mis felicitaciones a nuestro querido invitado, por su magnífica labor en la implementación de políticas jurídico-administrativas dentro de la Asociación a su digno cargo. Finalmente le doy las gracias por compartir sus experiencias, con nuestra comunidad universitaria y asiduos lectores.



## CAPÍTULOS DE TESIS



## CAPITULO SEGUNDO. PRESUPUESTO DE EGRESOS Y GASTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

### *SECOND CHAPTER. EXPENDITURE BUDGET AND PUBLIC EXPENDITURE AS INSTRUMENTS OF STATE INTERVENTION IN THE ECONOMY*

HÉCTOR BENITO MORALES MENDOZA

Concluido el desarrollo y análisis de las contribuciones teóricas más destacadas que aportan importantes elementos para explicar la presencia, intervención y comportamiento del Estado en la economía, que como hemos visto es variable dependiendo de la orientación doctrinaria económica imperante, nos ocuparemos ahora del análisis del presupuesto de egresos y del gasto público como importantes elementos de la actividad financiera estatal de carácter instrumental<sup>1</sup>164, de la que ahora se ocupa la Economía del Sector Público con independencia de la Economía Política, mediante los cuales el Estado interviene en la economía, a la par de la planeación, del sector paraestatal y de las políticas públicas, entre otros instrumentos ya que si bien en el Estado del *laissez faire* las funciones a su cargo eran las primordiales liberales, en la etapa del Estado Benefactor se acentuaron y crecieron en número, importancia, proyección e intensidad, para atenuarse de nueva cuenta en el transcurso de las tres últimas décadas por efecto de la globalización y el neoliberalismo a conveniencia del mercado o de ciertos sectores de la sociedad.

---

<sup>1</sup> La actividad financiera del Estado comprende la selección de objetivos socioeconómicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y la administración y gestión de los recursos patrimoniales y tiene carácter instrumental porque, siguiendo a Giuseppe Abbamonte, “[...] no es un fin en sí misma; de hecho no se recauda ciertamente el dinero de los ciudadanos para acumularlo en las arcas del Estado [o en unas cuantas manos], sino para gastarlo con el fin de satisfacer las exigencias comunes.”

No obstante esto último y ante la creciente complejidad de las sociedades y de los problemas que el Estado debe atender, trátase de aquellos que se supone el neoliberalismo ofreció resolver y no ha resuelto o de los derivados de la aplicación de esa tendencia económica, como son la desigualdad y la pobreza, es indispensable que en busca del eficaz desempeño de su responsabilidad o de su intervención<sup>2</sup> haga uso, en el caso de México, de la planeación democrática del desarrollo nacional y recoja las aspiraciones y demandas de la sociedad en su conjunto, para ordenar, racional y sistemáticamente sus acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, con el propósito de transformar la realidad del país, de acuerdo a las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen, tal y como se previene en el artículo 26 constitucional, pues mediante la planeación para efectos técnico administrativos se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados, de acuerdo a los principios y bases previstos en los artículos 2° a 4° de la Ley de Planeación.

El sector paraestatal en México también ha desempeñado un papel relevante en cuanto a la participación estatal directa en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, hasta las reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales de diciembre de 2013, que afectaron las áreas estratégicas más sensibles de la economía nacional del petróleo y electricidad en las que, antes de la reforma y por disposición constitucional, el Estado participaba en la totalidad de

---

<sup>2</sup> Por efecto del Post-Consenso de Washington y del Neointervencionismo Económico comentados en el capítulo anterior, para corregir las fallas de las recetas universalistas de Williamson desde 1993.

las ramas de petróleo y demás hidrocarburos, minerales radioactivos y generación de energía nuclear y electricidad. Por efecto de la reforma energética se abrieron estas áreas estratégicas al capital privado interno y extranjero por imposición neoliberal<sup>3</sup> con resultados que condujeron a incrementar la disminución de su plataforma de producción de crudo<sup>4</sup>, a ser importador de gasolinas y otros derivados del petróleo<sup>5</sup>, con entrega del recurso con toda la información exploratoria obtenida por Petróleos Mexicanos (PEMEX) para la producción que ahora aprovechan las petroleras extranjeras <sup>6</sup>1 e

---

<sup>3</sup> Para una revisión de la globalización y el neoliberalismo, vid. Cap. I de esta Tesis, pp. 126 y ss.

<sup>4</sup> En 2004 la producción de crudo de PEMEX llegó a su punto más alto con 3 millones 830 mil barriles diarios. A febrero de 2018 la producción se redujo a 1 millón 891 mil barriles por día. En este Periodo la declinación de la producción petrolera fue de 43.7%. Comisión Nacional de Hidrocarburos, Tablero de Producción de Petróleo y Gas (según datos a abril de 2018). Para julio de 2019, la producción era de 1,647.862; disponible en <https://producción.hidrocarburos.gob.mx/>, consultado el 07 de noviembre de 2019,

<sup>5</sup> En el mes de enero el consumo de gasolinas importadas se incrementó de manera importante, pues el 75% del combustible que se consume en el país provino principalmente de Estados Unidos, ya que las seis refinerías de PEMEX mantienen una tendencia a la baja en sus volúmenes de producción. Según PEMEX, en sus indicadores petroleros a febrero de 2018, la importación de gasolinas fue de 628.5 miles de barriles. La venta interna de gasolinas alcanzó los 764.6 miles de barriles por día, lo que significa que el 82.2% de barriles de gasolina que se consumen en México, proviene del extranjero. Petróleos Mexicanos, Indicadores petroleros. En <https://bit.ly/2D1v7p2>, 05 de abril de 2018.

<sup>6</sup> Por primera vez en casi 80 años, Premier Oil con sede en Londres, Talos Energy de Houston y Sierra Oil & gas de México, de manera conjunta perforaron un nuevo pozo petrolero exploratorio en aguas mexicanas; la empresa petrolera estadounidense Murphy Oil, Ophir Energy, PC Carigali y Sierra Exploration, ganadoras del quinto campo en la Cuenca Salina, de campos petroleros en aguas profundas, durante la licitación 1.4 son ejemplo de ellas. Alex Nussbaum, Bloomberg, 23/05/2017.

inflación<sup>7</sup> resultante, entre otras cosas, del incremento del precio de las gasolinas<sup>8</sup> y la volatilidad cambiaria<sup>9</sup> en perjuicio del desarrollo económico del país.

La participación del sector paraestatal en la economía prácticamente ha pasado a ser simbólica, pues se redujo a correos, telégrafos y radiotelegrafía, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, con lo que queda de PEMEX y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y sus respectivas subsidiarias, en el presente empresas productivas del Estado, que de cualquier modo

---

<sup>7</sup> De enero de 2013 a marzo de 2018 la inflación acumulada fue de 22.99%, tasa promedio mensual de 0.33%, índice base segunda quincena de diciembre de 2010; en [www.inegi.org.mx/sistemas/indiceprecios](http://www.inegi.org.mx/sistemas/indiceprecios), 12 de abril de 2018. De abril de 2018 a agosto de 2019, la inflación acumulada ha sido de un 4.55%, con una tasa promedio mensual de inflación de 0.28%; mientras, en lo que va del presente sexenio (diciembre de 2018 a agosto de 2019), con una política no neoliberal, la inflación acumulada ha sido de un 0.63%, con una tasa promedio mensual de inflación de 0.08%; datos disponibles en <https://bit.ly/35lXaeR>.

<sup>8</sup> El gobierno de Peña Nieto prometió que, con la aprobación de las reformas estructurales, no aumentaría el precio de la gasolina y en general del gas LP, ni de luz... El ex Secretario de Estado (de Hacienda y Crédito Público, y de Energía, ambos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto), José Antonio Meade, hizo el trabajo necesario para liberar los precios de las gasolinas en México para que estos sean definidos por el mercado; en ese momento, de cada 10 litros, más de 6 venían de EU, los otros casi cuatro litros se producían solamente en las seis refinerías que en el país, y no hemos construido nuevas en décadas. De enero de 2013 a marzo de 2018, en promedio, la gasolina magna pasó de \$10.92 a \$17.61 (+61%), la gasolina premium de \$11.48 a \$19.18 (+67%) y el diesel de \$11.28 a \$18.71 (+65%); nada muy diferente a lo ocurrido en el pasado. La diferencia de precios de la gasolina con los Estados Unidos, para que se comprenda la dimensión de tal alza, pasó de ser un 13.5% más cara en México en 2013, a un 87.2% más cara a 2018, al finalizar el sexenio de Peña Nieto. Disponible en Aguirre Botello, Manuel, Comparación del Precio de la Gasolina, México-USA 1938-2019, disponible en <https://bit.ly/348J400>.

<sup>9</sup> El tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en dólares, pagaderas en la República Mexicana en enero de 2013 era de 12.9880. Al 31 de marzo era de 18.3445. En [www.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiario/index.html](http://www.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiario/index.html), 12 de abril de 2018. 173 Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, DOF del 15 de agosto 2017.

siguen formando parte del sector paraestatal<sup>10</sup>, muy a pesar de la tecnocracia neoliberal, conforme a los párrafos séptimo y octavo del artículo 27 y cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, aún y cuando no les será aplicable la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento.

En cuanto a las políticas públicas, denominación muy debatida desde que Harold D. Laswel la presentó en 1951 son, al igual que las anteriormente descritas, instrumentos de intervención que inician su pleno desarrollo a partir de las década de 1950 en Estados Unidos, mediante el cual el Estado identifica y busca resolver los problemas públicos, pues dicho concepto entraña la idea de lo público como una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción del sector público y porque el significado moderno de policy se vincula a la racionalidad estatal en la solución de los problemas públicos evitando improvisaciones. De aquí que las políticas públicas estén relacionadas con la buena toma de decisiones por parte del sector público, a partir de las recomendaciones y estrategias producto del análisis científico racional de las situaciones conflictivas existentes, esto es, de acercar las ciencias a la toma de decisiones con el propósito de facilitar la ejecución de las acciones con las cuales el Estado pretende atender de mejor manera las necesidades públicas, las derivadas de la convivencia social y las relacionadas con el funcionamiento y operación del propio ente estatal y así, con mayor acierto en la asignación y el ejercicio de los recursos públicos, generar mejores condiciones de vida para la sociedad.

Porque las políticas públicas se deben ocupar del “cómo, por qué y para qué” los gobiernos adoptan determinadas medidas y si actúan o no actúan y se aplican en un marco que si bien presenta particularidades en cada país, responde a modelos generales de or-

---

<sup>10</sup> Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, DOF del 15 de agosto de 2017.

ganización de la vida político-económica y se ajustan a un determinado sistema jurídico económico que incluye desde la definición de los derechos de los agentes económicos, hasta los mecanismos más adecuados para asignar los recursos, así como a quien corresponde la responsabilidad de resolver los problemas económicos o el suministro de bienes de interés colectivo.

Al penetrar las políticas públicas en prácticamente todos los aspectos de la vida social por efecto del nuevo liberalismo representado por Dewey, Hobhouse y Keynes, que discrepaba de la idea de que el mercado era capaz de hacer converger los intereses públicos y privados, o que, de dejarlo en libertad, fomentaría un orden espontáneo, el enfoque de las políticas públicas se desarrollaría en el contexto de ese nuevo liberalismo, que encontró su expresión práctica en el New Deal, a pesar de que los neoliberales Hayek y Friedman, hayan sostenido que el intento de usar las políticas públicas para promover el interés público era un error puesto que, como los economistas políticos del siglo XIX habían demostrado, el interés público solo podía fomentarse dando libertad a los intereses privados, pues se trataba de que el conocimiento teórico y su formación desde el ámbito académico contribuyeran, para evitar improvisaciones, a la resolución de la problemática social que fue parte del proceso del cual surgió precisamente la “orientación hacia las políticas públicas” dentro de las ciencias sociales, orientación que reclama la participación de múltiples disciplinas entre ellas del Derecho.

Al respecto, Wayne Parsons señala que

[...] los estudios de políticas públicas se han convertido en un aspecto importante en la producción académica. Las instituciones académicas y de investigación se han visto obligadas a adaptar programas y líneas de investigación para generar un conocimiento que ayude a resolver los problemas de la sociedad actual, pues no se trata solo de describir y explicar los problemas que nos

afectan, sino que es preciso contribuir a solucionarlos aportando para ello evidencia y marcos analíticos apropiados.” Así quedó delimitado el campo de las políticas públicas como instrumento de intervención estatal con variadas significaciones, entre otras como conjunto de sucesivas tomas de posición y de decisiones del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas, con un papel de primera importancia en un doble espacio, distinto e interrelacionado, que es el político y el organizacional administrativo. Las políticas públicas no hacen estudio del Estado pues deben entenderse como el Estado en acción.<sup>11</sup>

## 2.1. IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y DEL GASTO PÚBLICO.

Antes de ocuparnos de la importancia del presupuesto y del gasto público, sin desestimar la trascendencia de los ingresos de los que marginalmente nos ocuparemos, es conveniente precisar que estos términos se han utilizado de manera indistinta para referirse tanto al cálculo anticipado de los egresos, como al ejercicio propiamente dicho de la previsión presupuestal que el sector público realiza, sin tomar en cuenta, además, que el presupuesto como instrumento por medio del cual la Cámara de Diputados autoriza a los tres poderes y a los organismos autónomos a ejercer los recursos públicos, de acuerdo a una distribución con cargo a la recaudación y al financiamiento, es resultado de un complejo proceso que comparten el ejecutivo y el legislativo, que en su fase preliminar se materializa primero en un anteproyecto y después en el proyecto de presupuesto de egresos, que corresponde a la acción previsora a cargo del

---

<sup>11</sup> Parsons, Wayne, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*, México, Miño y Dávila, 2007, p. 45.

ejecutivo y del sector público en su conjunto, que debe ser puesto a consideración de la Cámara de Diputados para su discusión, modificación y en su caso aprobación, proceso del que resulta el presupuesto de egresos propiamente dicho, o sea el documento jurídico económico y financiero que refleja el plan de acción de un gobierno y establece las erogaciones que realizará del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, que por su importancia, supera los aspectos meramente técnicos contables y de equilibrio financiero, ya que se convierte en un instrumento clave de política económica que el Estado tiene para el cumplimiento de sus funciones de asignación de recursos, estabilización, distribución y coordinación de la economía en su conjunto.

En tanto que el gasto público hace referencia al ejercicio de lo presupuestado y aprobado para alcanzar los objetivos y fines de la sociedad encomendados al Estado, sin dejar de reconocer la vinculación que entre presupuesto y gasto público existe, en particular para las etapas de erogación o ejercicio y seguimiento, así como de control, transparencia y rendición de cuentas, dado que no puede hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, conforme al principio de legalidad en materia presupuestaria que consigna el artículo 126 constitucional. Hecha esta distinción utilizaremos en mayor medida el término presupuesto y el de gasto público cuando se estime corresponda hacer la diferenciación.

Dicho lo anterior y en cuanto a la importancia del presupuesto y del gasto públicos, se debe destacar que es esencial y de gran alcance, porque la previsión y el ejercicio de los recursos son el soporte material de la actividad del sector público; porque desde su integración deben comprender distintos aspectos y espacios que van más allá de lo estrictamente económico; y porque además tienen que abarcar tanto la formalidad jurídica, como el acontecer político económico y el entorno social, que son aspectos estrechamente relacionados entre sí en el contexto de la actividad financiera estatal

y de las políticas públicas. La importancia del presupuesto público y del gasto público rebasa lo estrictamente técnico contable y de equilibrio financiero, pues se convierten en instrumentos clave de política económica de los que los gobiernos pueden disponer para instrumentar medidas de estabilización, distribución y coordinación de la economía en su conjunto.

El presupuesto y el gasto público son, por tanto, los instrumentos más importantes con los que cuenta el Estado, sin desestimar el renglón de los ingresos, para atender las variadas y complejas funciones y responsabilidades que a su cargo tiene, con especial significación en cuanto a la asignación y la distribución de los ingresos, en la estabilidad económica y en la coordinación para armonizar estas acciones, ya que con independencia de cómo se distribuyan los recursos públicos, los distintos niveles de gobierno, así como las actividades económicas, tienen como punto de referencia las políticas de gasto, ya que el Estado<sup>12</sup> influye, mediante la asignación de recursos, (i) en las decisiones que los agentes económicos toman para invertir, ahorrar, trabajar o consumir; (ii) por la función de distribución asigna parte del excedente social entre los integrantes de la sociedad mediante los programas de gasto; a través de (iii) la función de estabilización del gasto público interviene en la economía, para anticipar una recesión o frenar el crecimiento exagerado de la economía, pues la política de gasto público influye en la macroeconomía para corregir la inflación y el desempleo; y, finalmente, por medio de (iv) la función de coordinación armoniza las tres funciones básicas anteriores para que satisfagan simultáneamente la mayor parte de sus objetivos de manera consistente.

En efecto, a través del ejercicio presupuestal el Estado destina recursos a la provisión o producción de bienes y servicios públicos de beneficio colectivo que el mercado es incapaz de proveer o que

---

<sup>12</sup> Ayala Espino, José, *Economía Pública. Una guía para entender al Estado*, México, Facultad de Economía, UNAM, 1997, pp. 49 y ss.

proporciona ineficientemente o que, aunque fueran eficientes, nada garantiza que su provisión sea equitativa, entre otros, los de salud y educación pública gratuita en todos los niveles, investigación científica y tecnológica, servicios colectivos como alumbrado público, electricidad, pavimentación, agua potable y transporte público, infraestructura básica considerando carreteras, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones y electricidad, medio ambiente y preservación de recursos naturales, administración de justicia, seguridad y prevención de delitos, regulación económica, competencia económica y lucha antimonopolio, organismos de regulación financiera, formación, protección y defensa de los consumidores, administración pública y defensa nacional, para los que el Estado asigna recursos.

Las partidas presupuestales indican las prioridades del sector público y las demandas de la sociedad que han trascendido a la agenda pública, así como el nivel de desarrollo de la economía que se reflejará en la importancia relativa de cada una de las partidas, así como el tipo de régimen político que es decisivo en la determinación del presupuesto público, ante una serie de disyuntivas y la toma de decisiones que la elección de partidas presupuestales supone por la limitación de recursos para determinar, por ejemplo, lo más importante o a quien se debe favorecer, o si resulta más conveniente la estabilidad o el crecimiento económico, o el monto del presupuesto mismo, ya que el presupuesto público muestra la posición de ganadores y perdedores por lo que, en la distribución de sus partidas y la definición de su tamaño, el proceso político juega un papel determinante.

Es indiscutible, además, que el proceso democrático es un componente decisivo para mejorar la toma de decisiones, aunque se debe advertir que la democracia en sí misma no es garantía de una mayor eficiencia y/o equidad, por lo que además se requiere de sólidas y expertas instituciones para controlar y fiscalizar el ejercicio presupuestal.

Esas decisiones de presupuesto, además de la discusión entre las corrientes políticas representadas en la Cámara de Diputados al momento de su aprobación, dan lugar a variadas reacciones que trascienden los objetivos presupuestales, porque los agentes económicos deciden, considerando el gasto que realizará el sector público, ajustar sus inversiones y la producción de bienes y servicios a la demanda del gobierno. Por el efecto multiplicador que el gasto público tiene sobre toda la economía se convierte en un instrumento mediante el cual el Estado influye en la demanda agregada de la economía, en el consumo, la inversión y el empleo público y privado. La importante participación del gasto en la economía y la complejidad de su administración (desde la planeación, presupuestación y luego de su ejercicio, seguimiento, control, evaluación y fiscalización, transparencia y rendición de cuentas), convierten al proceso presupuestal en una de las actividades sustantivas más técnicas y especializadas de la administración pública moderna.

De aquí que en la elaboración del presupuesto público sea necesaria la participación de diversas áreas de la administración pública; del órgano legislativo, mediante distintas comisiones de la Cámara de Diputados que, entre otras cosas, se ocupan de la administración, control y fiscalización del gasto; de las organizaciones sociales, los partidos políticos, las organizaciones empresariales y sindicales; de los medios de comunicación y de los ciudadanos quienes debían tener un rol más activo en el transcurso del ciclo presupuestal, todos ellos que mediante sus expresiones influyen en la toma de decisiones del gobierno.

La complejidad e importancia del presupuesto y del gasto públicos han motivado la preocupación de diversos teóricos para analizar y estudiar los problemas macro y microeconómicos, organizacionales, sociales y políticos que involucran, entre las que des-

tacan, por sus aportaciones para mejorar los programas de gasto: la teoría macroeconómica que se ocupa de las implicaciones del gasto público para la economía en su conjunto, como son los efectos acelerador y multiplicador del gasto, el efecto desplazamiento<sup>13</sup> y sus repercusiones en la evolución de otras variables económicas (producción, inversión, consumo, empleo, tasas de interés, entre las más importantes), así como la economía del bienestar, que ha desarrollado herramientas para estudiar las repercusiones de los distintos programas de gasto y ha proporcionado algunas bases para explicar las funciones del gasto público en la economía; la elección pública, que se ha ocupado de la influencia del proceso político en la toma de decisiones en materia de gasto; del papel de políticos, burócratas y grupos de interés; de la importancia de las instituciones y del entorno organizacional, entre otros aspectos; del análisis costo-beneficio, que se utiliza para evaluar la eficiencia, eficacia y utilidad de los programas de gasto; las teorías del crecimiento del gasto público, que nos ayuda a conocer los mecanismos que determinan el crecimiento del gasto y nos acerca a las fórmulas para controlar su crecimiento, conforme a criterios de eficiencia y equidad; o la teoría de las finanzas públicas, que aporta perspectivas de análisis para conjuntar los aspectos micro y macroeconómicos del gasto con el propósito de mejorar la política fiscal, teorías y enfoques a los que nos hemos referido en el capítulo anterior.

---

<sup>13</sup> Por “efecto acelerador” se entiende a aquel término acuñado por Keynes, que refiere a “las consecuencias que ocurren en la demanda de bienes de inversión como consecuencia de un incremento en la inversión inicial”; vid. Zorrilla Arena, Santiago y Méndez, José Silvestre, *Diccionario de Economía*, 2a. Reimp., México, Limusa, 1996, p. 71; también Krugman, Paul, Wells, Robin y Graddy, Kathryn, *Fundamentos de Economía*, 2a. ed. Barcelona, Editorial Reverté, 2013, pp. 436 y 437. Como “efecto desplazamiento” se conoce al “efecto de que un déficit presupuestal del gobierno tienda a disminuir la inversión”; vid. Parkin, Michael y Esquivel, Gerardo, *Macroeconomía. Versión para Latinoamérica*, 5a. ed., México, Addison Wesley, 2001, p. 225.

Desde esta perspectiva es que el presupuesto y el gasto público se significan como instrumentos imprescindibles de política económica de amplio impacto, en especial de la política fiscal, circunscrita a un vasto marco jurídico económico que comprende numerosas disposiciones constitucionales y ordenamientos de legislación secundaria, vinculada cuantitativa y cualitativamente al conjunto de las demás políticas públicas y de los programas que dan concreción a la acción de la institucionalidad pública, que debe encaminarse a la atención de los variados problemas de orden social, político, jurídico y económico, bajo una visión no aislada o economicista, pues la gestión de intereses económicos que realiza el sector público no constituye un fin en sí mismo, sino que se conforma como una función instrumental necesaria e indispensable mediante la cual el Estado interviene o participa para cumplir con las funciones y los fines que se la han encomendado<sup>14</sup>.

Finalmente, y por la interrelación entre presupuesto y gasto públicos y el desempeño macroeconómico, la buena marcha de un sistema jurídico económico se refleja en el déficit presupuestal, por lo que los países entre ellos México, bajo el supuesto de seguir “las mejores prácticas”, han efectuado reformas presupuestales encaminadas a mantener en equilibrio sus finanzas públicas<sup>15</sup>, mediante la adopción de la técnica de presupuesto por resultados para la asignación de los recursos y la implementación de lineamientos de

---

<sup>14</sup> Capítulo I, *supra*, Cuadro No. 1 “Objetivos de las Finanzas Públicas”, p. 84.

<sup>15</sup> “Así, por ejemplo, la experiencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es muy ilustrativa ya que bajaron su déficit presupuestal promedio de alrededor del 5% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1990 a solamente 1% en ampliamente deficitarios hacia otros más equilibrados con la incorporación de tres principios: la disciplina fiscal, la transparencia fiscal y la eficiencia y eficacia del gasto público [...]” González Acolt, Roberto, et. al, “El Proceso Presupuestario en México”, *Revista Universo Contábil*, Vol. 7, núm. 1 (enero-marzo), Blumenau, Universidade Regional de Blumenau, 2011, pp. 144-158. Disponible en <https://bit.ly/2O5Pg3B>, consultado el 15 de octubre de 2019.

disciplina fiscal, eficiencia y eficacia del gasto público, así como de transparencia y rendición de cuentas, reformas que mayormente se han preocupado de la presupuestación y el ejercicio del gasto, con cierto avance en cuanto a la evaluación confiable del desempeño del gasto público, en especial respecto de las prioridades nacionales en materia de combate a la pobreza, educación, salud y generación de empleos, a efecto de que la ciudadanía pueda verificar, por ejemplo, en que se gastan los impuestos o cual es la tendencia general del gasto público: si favorece el gasto corriente o la inversión o, en suma, si el ejercicio presupuestal se ajusta a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género, a que se refiere el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

A no dudar, el presupuesto y el gasto públicos tienen, por tanto, un amplio sentido social y un alcance de interés colectivo, porque las contribuciones recaudadas se deben destinar a la atención de las necesidades colectivas o sociales, o a la prestación de los servicios públicos, dando el sentido material que caracteriza a esos instrumentos, que estriba en el destino de la recaudación que el Estado debe garantizar en beneficio de la colectividad. En otras palabras, las cantidades que están obligados a pagar los particulares por imposición tributaria no deben tener un destino arbitrario, sino que el monto de los impuestos debe destinarse única y exclusivamente para satisfacer los gastos públicos.

### 2.1.1. POLÍTICA FISCAL, PRESUPUESTO DE EGRESOS Y GASTO PÚBLICO.

El presupuesto y el gasto público son el eje de las finanzas públicas o, si se quiere, son el mecanismo por excelencia, junto con los ingresos, de la política fiscal que el Estado utiliza para decidir de qué modo se debe distribuir el producto de un país, entre el consumo

privado y el consumo público, y el modo en que se debe repartir la carga del pago de los bienes y servicios colectivos entre la población, confirmando el importante papel que el Estado desempeña en la economía. Esto significa que la política fiscal como acción del Estado se encamine hacia el logro del equilibrio entre lo recaudado por impuestos y otros conceptos y los gastos gubernamentales realizados con dichos ingresos y, por tanto, la política fiscal y la política monetaria se hayan utilizado por el Estado como políticas de estabilización, con independencia de que economistas y juristas han entendido que la política fiscal tiene, además, una importante función distributiva. Se trata de políticas públicas con las que el Estado interviene en la economía y puede afectar, positiva o negativamente, los niveles de producción, de empleo o desempleo, de los precios, la inflación o la tasa de crecimiento.

La importancia de la política fiscal ha crecido o decrecido en razón directa del incremento o contracción de la intervención estatal y sus efectos sobre los individuos, la sociedad y la economía en su conjunto, pues mediante la política fiscal el Estado controla el gasto público y puede dar mayor jerarquía y fuerza a la economía pública en relación a la privada, ya que mediante ésta puede regular el nivel agregado de la actividad económica, pues la política fiscal, en términos de Parkin y Esquivel<sup>16</sup>, es un conjunto de acciones que conducen a cambios en los montos o destinos del gasto gubernamental o en las tasas, montos o tipos de impuestos, que puede usarse para impulsar el crecimiento, a largo plazo, mediante la creación de incentivos que alienten el ahorro, la inversión y el cambio tecnológico en un juego de funciones alternativas en el que, cuando la economía está en recesión, la política fiscal se encamina en su función estabilizadora para recortar impuestos o aumentar el gasto público y, a la inversa, cuando la economía está en expansión

<sup>16</sup> Parkin, Michael y Esquivel, Gerardo, *Macroeconomía*, op. cit. Nota 176, p. 105.

rápida, para aumentar impuestos o reducir el gasto público, en un intento de desacelerar el crecimiento del producto interno bruto (PIB, en adelante) real e impedir que la inflación se incremente, por medio de políticas fiscales automáticas, discrecionales, expansionistas o contraccionistas.

El cambio de una política fiscal mediante acciones automáticas se deriva de una situación económica. Sea el caso de

[...] una caída del ingreso [que] desencadena una disminución automática en los impuestos recaudados. Es decir, este tipo de política fiscal se ajusta automáticamente. A diferencia, una política fiscal discrecional requiere de un cambio ya sea en las leyes de impuestos o en algún programa de gasto. Por ejemplo, un aumento en la tasa del impuesto sobre la renta y un aumento del gasto de defensa son acciones de política fiscal discrecional. Es decir, la política fiscal discrecional es una acción deliberada de política.<sup>17</sup>

Una política fiscal expansionista puede consistir en un aumento en las compras gubernamentales y la inversión, y de las transferencias o una disminución en los impuestos. Por el contrario, una política fiscal contraccionista consiste en una disminución en las compras gubernamentales, la inversión y en las transferencias o un aumento en los impuestos.

Los monetaristas y los seguidores de las expectativas racionales resaltan la inutilidad de la política fiscal y las consecuencias inflacionarias de los déficits presupuestarios, pues si el gobierno se excede en el uso de la política fiscal puede acabar desestabilizando la economía. La crítica además agrega que el uso de la política fiscal

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 303.

está limitado por dos factores. El primero tiene que ver con el proceso de toma de decisiones fiscales que es, por regla general, lento porque es difícil adoptar medidas de política fiscal de una manera rápida. La economía podría beneficiarse de un estímulo fiscal de inmediato, pero puede transcurrir mucho tiempo antes de que los órganos ejecutivo y legislativo se pongan de acuerdo para tomar alguna decisión importante y para entonces, la economía podría necesitar una medida fiscal completamente diferente. Por el segundo, la política fiscal se ve limitada porque no siempre resulta fácil decir si el PIB real está por debajo (o por encima) del PIB potencial. Un cambio de la demanda agregada puede alejar al PIB real del PIB potencial, o un cambio de la oferta agregada puede también cambiar al PIB real y al PIB potencial.

Son, en suma, importantes instrumentos de política fiscal que se ocupan en la obtención de ingresos y de un número variado de erogaciones que el Estado realiza, ampliamente regulados en la legislación a partir de la fracción VII del artículo 73 constitucional, que confiere al Congreso la facultad para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, en relación directa con la fracción IV del artículo 31 del mismo ordenamiento que establece la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, estableciendo como destino único para los impuestos el gasto público, así como, complementariamente, en la fracción VIII del mismo artículo 73 en materia de financiamiento y en cuanto a los egresos públicos regulados en las fracciones IV y VI del artículo 74, así como en los numerales 75, 126, 127 y 134 de nuestra Constitución, de los que nos ocuparemos en particular por ser el punto central de esta investigación; bases constitucionales de las que surge un complejo marco jurídico integrado por numerosas leyes secundarias.

### 2.1.2. EFICIENCIA ECONÓMICA, DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA Y JUSTICIA SOCIAL.

El presupuesto público debe contener, como queda claro y corresponde, los recursos que el Estado debe asignar, no solo con y por la eficiencia económica en sí misma, sino también con y por equidad, en dirección a la justicia social y para la atención de las demandas y necesidades de la población, en congruencia entre recursos aprobados y suministrados y su relación con la distribución del ingreso y la redistribución de la riqueza, así como con la implementación de una amplia gama de políticas públicas, programas y proyectos relacionados con el desarrollo económico, la educación, la salud, el transporte o la seguridad pública, entre otros, encaminados a elevar el nivel de bienestar social, en términos de +cobertura, calidad, impacto económico y social, y equidad.

Desde una perspectiva de eficiencia económica, en particular, el presupuesto público se ha relacionado de manera señalada con el desempeño macroeconómico del país, ya que se argumenta que la buena marcha de un sistema jurídico económico está vinculada íntimamente al desempeño de la economía, entre el déficit presupuestal o el equilibrio las de finanzas públicas.

Sin embargo, más allá de esa eficiencia gerencial o empresarial del Estado<sup>18</sup>, que, como objetivo neoliberal se ha perseguido desde la década de los ochenta, el presupuesto y su ejercicio, sin dejar de

---

<sup>18</sup> Tal propósito es claro, pues “La reforma gerencial del estado tiene lugar después de los ajustes fiscales y la apertura comercial de la década de los 80s implementados para corregir la crisis fiscal de los 70s. [...] En la década de los 90s. se intensifica una ola modernizadora de la administración pública que pone el énfasis en la necesidad de una Reforma Gerencial del Estado [...] que tiene que ver con [...] el control de los resultados más que al control de las normas a través del cual el ciudadano evaluará los servicios públicos o participará en su gestión [...] En esta nueva visión es fundamental el enfoque en el cliente y la rendición de cuentas Accountability [...]”.

considerar la eficiencia, deben tomar en cuenta el carácter instrumental que tienen para la función estatal esencial de redistribución de la riqueza con equidad en beneficio de la justicia social. Esto es, el cumplimiento de tan importante función no debe desestimar o dejar a un lado la disciplina fiscal con transparencia y efectiva rendición de cuentas, o de descartar, inclusive, un rol más activo de la ciudadanía en el proceso presupuestal, sobre todo en la evaluación de resultados, en especial por lo que hace al combate a la pobreza que no ha disminuido a pesar de los recursos asignados para ese propósito, a efecto de evitar desviaciones en el ejercicio de los recursos públicos o de generar más pobres.

Se debe tener presente que el presupuesto es una poderosa herramienta del sector público, plasmada en números, que da viabilidad a un plan de gobierno siendo, al mismo tiempo, la materialización de una ideología que, como expresan Faya Viesca y Saínz de Bujaanda, al observar la dinámica de las finanzas públicas, si bien es, como hace un siglo, el medio de que el Estado se sirve para ordenar sus gastos y sus ingresos, también lo es que desde, las últimas décadas, ésta concepción estrictamente financiera del presupuesto palidece ante los nuevos objetivos de política económica y social a que se subordina. Las grandes necesidades económicas y sociales de las sociedades humanas en constante expansión, y la ineludible rectoría del Estado en materia económica y social, han hecho del presupuesto un poderoso instrumento de política económica y de administración<sup>19</sup>.

---

González Acolt, Roberto, et. al, “El Proceso Presupuestario en México”, op. cit., Nota 178, p. 147. Como se ha visto no fueron suficientes las buenas intenciones frente a la corrupción neoliberal. Las negritas son nuestras.

<sup>19</sup> Faya Viesca, Jacinto, Elementos de Finanzas Públicas. Los impuestos, 32a. ed., México, ed. Porrúa, 1998, p. 175.

### 2.1.2.1. INTERPRETACIÓN INSUFICIENTE DE LA ECONOMÍA DE MERCADO, DESIGUALDAD Y POBREZA.

Por tanto, el presupuesto público, más allá de la eficiencia, debe verse como el principal instrumento para la redistribución equitativa de los recursos públicos con enfoque de derechos humanos para la superación de las desigualdades sociales, incluyendo las de género, para el combate a la pobreza y para contribuir, desde luego, a la eficacia real y no solo formal de los derechos humanos, más allá del análisis que la teoría económica convencional hace, a la que nos referimos en el Capítulo anterior de este trabajo, a partir de una simplificación de la realidad que presupone, además, que los agentes solo cooperan por puro autointerés<sup>20</sup>.

En este tenor, como argumenta Joseph E. Stiglitz<sup>21</sup>, se trata de unas políticas fundamentalistas del mercado que han contribuido al elevado nivel de desigualdad e inestabilidad presentes en Estados Unidos<sup>22</sup>, que han dado lugar a tasas de crecimiento mucho

<sup>20</sup> En este sentido se ha señalado que algunos teóricos consideran que “La ciencia económica de nuestros días atraviesa una profunda crisis debida a los siguientes motivos: 1) predominante preocupación de los teóricos por los estados de equilibrio, que nada tienen que ver con la realidad, pero que son los únicos que es posible analizar utilizando métodos matemáticos; 2) el olvido total, o el estudio desde una perspectiva desafortunada, del papel que juegan los procesos de mercado y la competencia en la vida económica real; 3) la insuficiente atención que se presta al papel que juegan el conocimiento, las expectativas y los procesos de aprendizaje en el mercado; 4) el uso indiscriminado de los agregados macroeconómicos y el olvido que ello implica del estudio de la coordinación entre los planes de aquellos agentes individuales que participan en el mercado. Todas estas razones importantes e la vida económica real de nuestro tiempo [...] Los motivos mencionados tienen todos ellos una causa común: el intento de aplicar una metodología propia de las ciencias naturales a un campo que le es totalmente ajeno: el campo de las ciencias de la acción humana.” Huerta de Soto, Jesús, *Estudios de Economía Política*, 2a. ed., Madrid, Unión Editorial, 2004, pp. 80 y 81.

<sup>21</sup> Stiglitz, Joseph E., *El Precio de la Desigualdad*, México, Editorial Taurus, 2012, p. 13.

<sup>22</sup> “La bomba de tiempo en las calles de las principales ciudades de Estados Uni-

menores que las registradas en las décadas anteriores que se denominan neoliberalismo, políticas que considera no se basan en una profunda comprensión de la teoría económica moderna, sino en una “interpretación ingenua o insuficiente de la economía”, basada en los supuestos de una competencia perfecta, de unos mercados perfectos y de una información perfecta que, además, no toman en cuenta que, mientras funcionen los Estados nacionales corresponde a éstos y no al mercado interpretar los intereses colectivos solidarios de las sociedades a las cuales deben servir, lo que va más allá de los intereses particulares de algunos de cosechar más beneficios, apenas disimulados, expresados en un mercado apoyado en unos cimientos endebles e insostenibles.

A resulta de lo planteado en los párrafos anteriores, dada la influencia de la economía moderna, si bien incumbe al mundo académico, por la trascendencia de sus efectos en la vida diaria de millones de personas en el mundo, se hace necesaria la reflexión crítica como asunto teórico, a la vez que práctico y político, sobre todo porque en las últimas tres décadas la economía moderna se ha pretendido instituir como teoría y técnica única o dominante para explicar el mundo real y, a mayoría de razón, porque en ese periodo se dio el mayor desarrollo de su influencia con el neoliberalismo, la más extremista y fundamentalista de sus escuelas hacia la derecha y en el que la interpretación insuficiente de la economía con sus supuestos económicos modernos sostenidos por los economistas más dogmáticos, difundidos como lo más adecuado para cualquier sociedad o como el camino evidentemente correcto para analizar y dar pautas académicas y/o técnicas a las actividades lucrativas; o sea, como el único camino posible y eficaz de progreso, y como patrón con el que, a la fecha, se están enjuiciando a las sociedades, sin reparar en que políticas económicas erróneas, así orientadas,

---

dos”, Londres, BBC Mundo, 09 de octubre de 2018, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45793012>, consultado el 15 de octubre de 2019.

pueden generar una mayor desigualdad y un menor crecimiento y sin tomar en cuenta otras alternativas, que nosotros consideramos se deben tomar en cuenta para una comprensión socioeconómica de los sistemas de sustento, más allá de la interpretación insuficiente de la economía.

Porque, en términos del propio ex Economista en Jefe y Vicepresidente senior del Banco Mundial<sup>23</sup>, y si tomamos como punto de partida que para él *“está claro que los mercados no han funcionado de la forma que declaran sus apologistas, ya que se supone que los mercados son estables, pero la crisis mundial demostró que podían ser inestables, con catastróficas consecuencias, -entre otras la desigualdad y la pobreza-”*, podemos esquematizar y reseñar algunas conclusiones relacionadas con la desigualdad que se presenta en la economía de mercado por excelencia de Estados Unidos, que bien pueden aplicarse a otros países como el nuestro, que explica en distintas páginas de la obra que comentamos y que, por su importancia, exponemos como sigue:

La gran virtud del mercado es su eficiencia. Pero, evidentemente, el mercado no es eficiente (...) El desempleo (...) es el peor fallo del mercado, la principal fuente de ineficiencia y una importante causa de la desigualdad, que cuando hay empleo se manifiesta en el declive de los ingresos de los trabajadores, antes de impuestos y transferencias, y en un vertiginoso aumento de ingresos de los banqueros.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Stiglitz, J.E., *El Precio de la Desigualdad*, op. cit., Nota 184, pp. 25, 26, 28, 35, 63, 69, 101, 132 y 133.

<sup>24</sup> “Pero tenemos un mundo en el que existen gigantescas necesidades no satisfechas (inversiones para sacar a los pobres de la miseria, para promover el desarrollo en los países menos desarrollados [...] al mismo tiempo, tenemos ingentes cantidades de recursos infrautilizados (trabajos y maquinaria que están parados o que no están produciendo todo su potencial).” *Ibidem.* p. 25.

El crecimiento del sector financiero en términos de su participación en la renta nacional total ha contribuido al aumento de la desigualdad, tanto para la riqueza que se crea en la parte más alta, tanto como para la parte de abajo.

Jamie Galbraith [citado por Stiglitz] ha demostrado que los países que poseen un sector financiero más grande tienen más desigualdad, y la relación no es casual.

El sistema económico norteamericano no está funcionando para la mayoría de los estadounidenses porque la desigualdad está aumentando. Nuestro sistema político ha caído en manos de los intereses económicos, la confianza en nuestra democracia y en nuestra economía de mercado, así como nuestra influencia en el mundo, se van deteriorando.

Los mercados por sí solos, incluso cuando son eficientes y estables, a menudo dan lugar a altos niveles de desigualdad, unos resultados que generalmente se consideran injustos. Las últimas investigaciones en materia de teoría económica y de psicología han revelado la importancia que los individuos conceden a la equidad.

Para que los mercados funcionen como se supone tienen que hacerlo, tiene que haber una adecuada normativa gubernamental. Pero para que eso ocurra, hemos de tener una democracia que refleje el interés general, no intereses especiales ni simplemente a los de arriba.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Stiglitz, Joseph E., *El Precio de la Desigualdad*, op. cit., Nota 184, pp. 26, 28, 35 y 132.

Así, cada ley, cada normativa, cada ordenamiento institucional, tiene unas consecuencias distributivas, pero el modo en que hemos ido configurando la economía de mercado estadounidense, un mercado condicionado y distorsionado por la política y por la búsqueda de las rentas, funciona a beneficio de los de arriba y la desigualdad y la pobreza en perjuicio de los demás.

Un número cada vez mayor de estadounidenses apenas es capaz de cubrir sus necesidades básicas. La proporción de personas que estaban en situación de pobreza era del 15,1% en 2010, frente al 12,5% de 2007. En lo más bajo del todo, para 2011, el número de familias estadounidenses en situación de pobreza extrema -los que viven con dos dólares al día por persona o menos se había duplicado respecto a 1996, hasta alcanzar 1,5 millones de familias.

Antes del ajuste por desigualdad, los datos de 2011 para Estados Unidos parecían razonablemente buenos -estaba en cuarto lugar, detrás de Noruega, Australia y los Países Bajos-. Pero una vez que se tiene en cuenta la desigualdad, Estados Unidos ocupa el vigésimo tercer lugar, detrás de todos los países europeos.

La desigualdad no es únicamente una consecuencia de las fuerzas de la naturaleza o de las abstractas fuerzas del mercado, pues en gran medida es consecuencia de unas políticas gubernamentales que configuran y dirigen las fuerzas de la tecnología y de los mercados, y las fuerzas sociales más en general. La desigualdad no es inevitable, pues mediante un cambio de políticas podemos lograr una sociedad más eficiente y más igualitaria.

Esto es muestra, para el Premio Nobel de Economía 2011, que el interés de los que se dedican a los negocios no es, por supuesto, aumentar el bienestar de la sociedad, ni siquiera hacer que los mercados sean más competitivos: su objetivo es sencillamente conseguir que los mercados funcionen para ellos, lograr que sean más lucrativos. Pero el resultado, a menudo, es una economía menos eficiente,

que se caracteriza por una mayor desigualdad<sup>26</sup>. Esto es posible porque los líderes de los sectores productivos a regular pueden escribir las reglas del juego y, además, escribirlas de una forma que mejoren sus posibilidades de ganar, ya que utilizan su influencia política para lograr, mediante la “captación cognitiva” o la “captación del regulador” ligada a incentivos pecuniarios, que se nombren como miembros de las agencias reguladoras a personas que alineadas con sus puntos de vista, aunque no con los intereses o las necesidades del país o del resto de la sociedad, sectores industriales a los que los agentes reguladores, bien recompensados, regresan con posterioridad por su buen desempeño.

No obstante los daños que la desigualdad implica, para las personas y la sociedad en su conjunto, Stiglitz menciona que los de arriba han pretendido justificar sus ingresos y su patrimonio argumentando la mayor contribución a la sociedad que realizan o bien, cuando señalan que necesitamos el nivel de desigualdad actual para incentivar a la gente para que trabaje, ahorre e invierta.

## 2.2 ANTECEDENTES JURÍDICO-ECONÓMICOS DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS Y DE LA ECONOMÍA MIXTA EN MÉXICO.

El proceso jurídico-económico en México respondió al momento que le tocó vivir. Así, su diferente tratamiento, tanto en el texto constitucional como en las normas jurídicas secundarias respectivas, ha sido marcado por los diversos contextos históricos y sociales que han marcado la vida de México.

---

<sup>26</sup> Ibidem, p. 82.

Esto ocurre porque debemos comprender de forma integral el tema constitucional, tomando en cuenta tanto lo que dijeron las propias Constituciones como su contexto histórico y social, lo que tratamos de explicar en los siguientes párrafos.

### 2.2.1. EL PRESUPUESTO Y EL GASTO PÚBLICO A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES.

A través del siguiente apartado, nos ocuparemos de cuál ha sido el tratamiento del presupuesto, de acuerdo con lo establecido por los diversos textos constitucionales, analizando las diversas etapas históricas y su respectivo contexto, para la mejor comprensión de la trayectoria del gasto público a lo largo de nuestro desarrollo como nación desde la mirada del correspondiente constituyente.

#### 2.2.1.1. DEL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA A LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

Al inicio del proceso independentista, México, como otras colonias españolas se encontraba en la tercera etapa del proceso de carácter presupuestario, que le correspondía a la Real Hacienda: la de los Intendentes<sup>27</sup>; a éstos les tocaba el ser los jueces de primera instancia en lo relacionado con el manejo de los recursos de estos territorios.

##### 2.2.1.1.1. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

El primer texto en la materia que correspondió, dentro de esa larga transición entre lo colonial y lo nacional que implicó el proceso

---

<sup>27</sup> Sánchez Bella, Ismael, “La administración”, en Sánchez Bella, Ismael, Hera, Alberto de la y Díaz Rentería, Carlos, *Historia del Derecho Indiano*, Editorial MAP-FRE, Madrid, 1992, pp. 228-229.

independentista, fue la Constitución Política de la Monarquía Española, de 19 de marzo de 1812. Como se sabe, este texto se produce en el momento de las consecuencias generadas por la invasión napoleónica a España en 1808. Ya para esa época, la corona enfrentaba una severa crisis económica, política y social generada por la decadencia del comercio, la industria y la agricultura por la guerra contra los invasores, la disminución o interrupción de los envíos de recursos, manufacturas y materias primas de ultramar y la insurrección armada en sus posesiones americanas. La reorganización del Estado se hizo necesaria en todos los aspectos, incluida la revisión de la monarquía y sus bases como forma de gobierno fundado en el Derecho divino y la voluntad absoluta del monarca<sup>28</sup>. De ahí que, al ser emitida el 19 de marzo de 1812, tuviera como signo los vientos liberales; en palabras del Dr. Fernando Serrano Migallón, este texto constitucional introdujo “por primera vez [en territorio peninsular y sus colonias] una forma de tendencia democrática-liberal<sup>29</sup>. En la Nueva España, se adelantaron de prestarle adhesión Campeche y después Veracruz, por lo que el virrey Apodaca juró la Constitución el 31 de mayo de ese año<sup>30</sup>.

En cuanto a lo que nos corresponde, en el artículo 8 de la Constitución de 1812 se indica que “tambien está obligado todo español, sin distincion alguna, á contribuir en proporcion de sus haberes para los gastos del estado”<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, México, Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, 2011, p. 27.

<sup>29</sup> Serrano Migallón, Fernando, “Liberalismo y democracia en la Constitución de Cádiz”, en López Zamarripa, Norka, et. al (coords.), Políticas Públicas. Una nueva visión jurídica para el desarrollo de México, México, Porrúa, 2015, p. 25.

<sup>30</sup> Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, 4a. ed., México, H. Cámara de Diputados. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial – UNAM, 1994, p. 671; Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México 1808-1994, 18a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 59.

<sup>31</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 32; texto del español original.

Entre las facultades de las Cortes estaban las señaladas en el artículo 131:

Artículo 131.- Las Facultades de las Cortes son:

Primera: Proponer y decretar las leyes e interpretarlas y derogarlas en caso necesario...

... Duodécima: Fijar los gastos de la Administración Pública...

... Decimasexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos...

El artículo 227 era el que se refería específicamente a quiénes correspondían la formación del presupuesto en esta etapa: “Los secretarios del despacho formarán parte de los presupuestos anuales de los gastos de la administración pública, que se estime deban hacerse por su respectivo ramo, y rendirán cuentas de los que se hubieren hecho, en el modo que se expresará.”<sup>32</sup>

Conforme al artículo 339, “[l]as contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción á sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno”<sup>33</sup>. Ahora, indicaba el artículo 341 ídem que,

[p]ara que las Córtes puedan fixar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que deban cubrirlos, el secretario del Despacho de Hacienda las presentará, luego que esten reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demas secretarios del Despacho el re-

---

<sup>32</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. Nota 191, p. 61.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 74. Texto del español antiguo.

spectivo á su ramo.<sup>34</sup>

La distribución de la renta y sus productos estaba establecida en el artículo 345 del texto constitucional gaditano: “*Habrá una tesorería general para toda la nación, á la que tocará disponer de todos los productos que qualquiera renta destinada al servicio del estado*”<sup>35</sup>. Estas tesorerías estaban acompañadas de tesorerías provinciales, conforme a lo referido en el artículo 346: “*Habrá en cada provincia una tesorería, en la que entrarán todos los caudales que en ella se recauden para el erario público. Estas tesorerías estarán en correspondencia con la general, á cuya disposición tendrán todos sus fondos*”<sup>36</sup>.

El desarrollo de esta etapa fue progresivo, en cuanto a la legislación aplicable en materia económica. Como se ha mencionado,

La labor de instauración de un régimen liberal burgués fue llevada a cabo en su aspecto jurídico-institucional fundamentalmente por la Constitución de 1812, pero ésta fue precedida por una importante actividad legislativa de las Cortes de Cádiz de liquidación de los fundamentos económicos y jurídicos en que se asentaba la vieja sociedad estamental, cuya transcendencia revolucionaria no debe exagerarse, al menos en un sentido material, (...) pues la alteración que sufrió la propiedad solo afectó a su cualificación jurídica.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 672.

<sup>35</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit. Nota 191, p. 75.

<sup>36</sup> Ídem.

<sup>37</sup> Masso Garrote, Marcos F., “Significado y aportes de la Constitución de Cádiz de 1812 en el constitucionalismo español e iberoamericano”, *Iuris Tantum*, Revista Boliviana de Derecho, vol. 12, núm. 12 (julio), Santa Cruz de la Sierra, Fundación

Para lo anterior, la progresividad de reformas se dio de la siguiente manera<sup>38</sup>:

- Ley del 06 de agosto de 1811, encargada de abolir las supervivencias del régimen señorial en el campo al suprimir los señoríos jurisdiccionales y abolir todo privilegio señorial exclusivo, privativo o prohibitivo. Esta ley sería completada dos años más tarde por otra ley que suprimiría los mayorazgos inferiores a tres mil ducados de renta anual.
- Decreto XXXI de 09 de febrero del 1811, en virtud del cual se produce la gran victoria de la posición americana en el transcurso de los debates sobre la libertad de imprenta, la derogación de la inquisición y del tributo indígena y la prohibición de vejaciones a los indios primitivos. En la misma normativa, se declaró que criollos, mestizo e indios podían acceder en paridad con los peninsulares a instituciones civiles, eclesiásticas y militares.
- Decreto de 17 de junio de 1812, por el cual se inicia tímidamente el proceso de desamortización eclesiástica, disponiendo la enajenación de los bienes de las comunidades religiosas extinguidas o reformadas por el gobierno de José I (Bonaparte).
- Decreto de 04 de enero de 1813, que dispuso la parcelación y subsiguiente reducción a la propiedad individual plena y acotada, de los terrenos propios, realengos o baldíos, con excepción de los ejidos de los pueblos; teniendo en cuenta la situación creada por la guerra, se disponía que sólo la mitad de estas tierras fuera.

---

Iuris Tatum, 2011, p. 130.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 131.

El liberalismo económico que expresa la Constitución de Cádiz en materia de presentación del presupuesto y de su análisis y publicación responde al hecho de que este instrumento no puede existir sin la división de poderes, tal y como estipula la ley. En tal sentido, es el presupuesto un documento presentado por el ejecutivo para ser autorizado por el legislativo y sólo así poder ser ejecutado. Posteriormente, sería analizado también por la propia representación política<sup>39</sup>.

En el primer presupuesto liberal español se hace una clasificación funcional del gasto (es decir, repartido entre las grandes oficinas de la administración pública): el gasto en defensa corresponde a las oficinas de Guerra y Marina; los egresos en justicia son ejercidos por el Ministerio de Gracia y Justicia; el gasto en obras e instituciones públicas, corresponde a los ministerios de Hacienda y Gobernación, y el gasto para el sostenimiento de la autoridad soberana se reparte entre Casa Real, Cortes y Estado. Esta será la clasificación que adopte la nación mexicana en las primeras décadas de su vida independiente<sup>40</sup>.

#### 2.2.1.1.2. EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA DE 1814.

Como se sabe, el texto constitucional español de 1812 tuvo una corta vida para nuestro país, porque ya nos encontrábamos en pleno proceso de independencia. Dicho proceso, como era de entenderse, contó con el respaldo de algunos juristas que se dieron cuenta de la necesidad de contar con un texto que diera estructura y fundamen-

---

<sup>39</sup> Jáuregui, Luis, “Los ministros, las memorias de Hacienda y el presupuesto en México, 1825-1855. Una visión desde el gasto público”, *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, un. 48 (julio-diciembre), México, UNAM, 2014, p. 12.

<sup>40</sup> Ídem.

to jurídico a los objetivos que tal movimiento pretendía, pero una estructura permanente y viable a la nueva sociedad que se pretendía construir, situación que se fue definiendo conforme el movimiento se consolidaba<sup>41</sup>.

Para septiembre de 1813, dentro de las circunstancias azarosas de la guerra, asume la lucha el Supremo Congreso Nacional de América (o de Anáhuac) el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, bajo el mando de José María Morelos y Pavón<sup>42</sup>. Tal Congreso, junto con el Acta de Declaración de la Independencia de la América Septentrional<sup>43</sup>, promulgó la primera Constitución propiamente dicha, emitida en la entonces Nueva España, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana (sic), también conocida como Constitución de Apatzingán, con fecha 22 de octubre de 1814<sup>44</sup>.

En 1814 se dictó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Al analizar y estudiar este documento, con relación a la materia que nos ocupa, podemos señalar que este Decreto, que se convirtió en Constitución, establece que como obligaciones de los ciudadanos para con la patria son: una pronta disposición a contribuir a los gastos públicos, un sacrificio voluntario de los bienes y de la vida cuando sus necesidades lo exijan.

---

<sup>41</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 109.

<sup>42</sup> Ídem anterior.

<sup>43</sup> El 06 de noviembre de 1813.

<sup>44</sup> Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación, México, Fondo de Cultura Económica - IFE, 2000, pp. 34-35. Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 192, p. 29.

Las atribuciones del Supremo Congreso son exclusivas para éste, entre las cuales están<sup>45</sup>:

- Arreglar los Gastos del Gobierno.
- Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos;
- Establecer el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del estado; y en los casos de necesidad, tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación (art. 113);
- Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública (art. 114).

### 2.2.1.1.3. REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO DE 1823.

El Primer Imperio Mexicano, que inició formalmente con el Acta de Independencia en 1821 y concluyó con la caída del emperador Agustín I en marzo de 1823 (coronado el 21 de julio de 1822), contó como tal con un documento normativo supremo hasta febrero de 1823, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que abolía, a su vez, a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 como la Constitución del Imperio, y convalidaba la modificación de abril de 1822 al Tratado de Córdoba, en cuanto a la entrega del trono mexicano a un príncipe europeo<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 672.

<sup>46</sup> Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación, op. cit., Nota 208, p. 35. Barragán Barragán, José, voz “Reglamento Provisional del Imperio Mexicano”, en Carbonell, Miguel, Diccionario de Derecho Constitucional, 1a. ed., México, Porrúa – UNAM, 2002, pp. 526 y 527.

A fines de 1822, se disolvió al Congreso y se estableció, en su lugar, la Junta Nacional Instituyente. La Junta, integrada por 45 miembros, se instaló en noviembre de ese año, con el cometido de elaborar una Constitución<sup>47</sup> para someterla a un nuevo Congreso. En diciembre emitió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, aprobándolo el 23 de febrero de 1823.

Reinstalado el Congreso, el 21 de mayo acordó que la nación adoptaría como forma de gobierno la República representativa popular federal. Con ello, el país estaba en condiciones de darse una Constitución propia con absoluta autonomía de los acuerdos políticos que habían sustentado la consumación de la Independencia<sup>48</sup>.

El artículo 15 de este Reglamento establecía lo siguiente: *“Todo habitante del Imperio debe contribuir en razón de sus proporciones, á [sic] cubrir las urgencias del Estado”*<sup>49</sup>.

El Poder Legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente, cuyas bases orgánicas, entre otras cosas, establecían, con relación al tema en estudio, lo siguiente en su artículo 25.4: *“Con toda brevedad mayor posible a organizar el plan de la Hacienda Pública, a fin de que haya el caudal necesario para su ejecución con los gastos nacionales, y cubrir el considerable actual deficiente, poniéndose de acuerdo con el Poder Ejecutivo”*<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Conforme a las Bases Constitucionales de 24 de febrero de 1822.

<sup>48</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 165; Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, pp. 672-673.

<sup>49</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 169; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 127.

<sup>50</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 171; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 130.

Entre las obligaciones del Emperador estaban, de acuerdo con su artículo 30: *“Decimoséptimo: decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos públicos...”*<sup>51</sup>.

De acuerdo con artículo 33, había cuatro ministros, que *“formarán los presupuestos, de gastos, que acordará la Junta, y le rendirán cuenta de los que hicieron”*<sup>52</sup> 216.

Conforme al artículo 86, *“Los intendentes enviarán al gobierno supremo en el principio de cada mes un estado general del ingreso y egreso de las cajas de su provincia, para que se publique en la gaceta del propio gobierno”*<sup>53</sup>.

#### 2.2.1.1.4. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN DE 1824.

Una vez consumada la independencia y emitida el Acta de Independencia del Imperio Mexicano el 28 de septiembre de 1821, el país procedió a definir la formación política que adoptaría en su vida independiente.

Tras una serie de disputas políticas, Iturbide disuelve al Congreso y se crea una Junta Nacional Instituyente, que aprobó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano el 23 de febrero de 1823 en tanto se emitía la Constitución definitiva del Imperio. Sin embargo, el descontento con el gobierno de Iturbide, a través de alzamientos militares, hace que Iturbide abdique y parta al exilio en diciembre de ese año.

---

<sup>51</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 174.

<sup>52</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 175; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 133.

<sup>53</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 184; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 142.

Se forma un gobierno provisional, que convocó a un segundo Congreso Constituyente, instalado el 7 de noviembre de 1823. Así, el segundo Congreso Constituyente Mexicano emitió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824, por el que formalmente estableció el pacto federal y el gobierno republicano<sup>54</sup>.

En su artículo 13, se establecía:

Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos, que entre otras cosas, son:

...VIII. Para fijar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo;

IX. Para establecer las contribuciones necesarias a cubrir los gastos de la República, determinar su inversión y tomar cuenta de ella al Poder Ejecutivo...

XI. Para contraer deudas sobre el crédito de la República y designar garantías para cubrirlas; XII. Para reconocer la deuda pública de la Nación y señalar medio de consolidarla...<sup>55</sup>

El artículo 15 refería que *“El supremo poder ejecutivo se depositará por la constitucion [sic] en el individuo ó [sic] individuos que ésta señale: serán residentes [sic] y naturales de cualquiera de los estados ó [sic] territorios de la federacion [sic]”*<sup>56</sup>. La fracción III del artículo 16 indicaba las atribuciones del

---

<sup>54</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 195; Barragán Barragán, José, voz “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824”, en Carbonell, Miguel (coord.), Diccionario de Derecho Constitucional, op. cit., Nota 210, pp. 5 y 6.

<sup>55</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 198-199; Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 673.

<sup>56</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 200; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 156.

*caso: “Sus atribuciones, á [sic] más de otras que se fijarán en la constitucion [sic], son las siguientes: (...) cuidar de la recaudación, y decretar la distribución [sic] de las contribuciones generales con arreglo á [sic] las leyes”<sup>57</sup>.*

El artículo 21 indicaba que el Legislativo de cada Estado residiría en un Congreso, y agregaba el artículo 32:

El congreso de cada estado remitirá anualmente al general de la federacion [sic] nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relacion [sic] del origen de unos y otros, de los ramos de industria, agricultura, mercantil y fabril, indicando sus progresos ó [sic] decadencia con las causas que los producen; de los nuevos ramos que puedan plantearse, con los medios de alcanzarlos; y de su respectiva población.<sup>58</sup>

Decidida la forma de gobierno federal y republicano en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, el Congreso Constituyente discutió y elaboró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de abril a octubre de 1824, sancionándose el texto definitivo el día 4 de ese mes y año y publicada el día 5<sup>59</sup>.

Prevalció en ella la postura favorable al federalismo. Esta Constitución, en consecuencia, consagró el pacto federal.

Esta Constitución señalaba, en su artículo 50:

---

<sup>57</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 200; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 156 y 157.

<sup>58</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 202 y 203; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 156 y 157.

<sup>59</sup> Muñoz Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación, op. cit., Nota 208, pp. 35 y 37.

Son facultades exclusivas del Congreso General, las siguientes, con relación a nuestro estudio:

...VIII. Fijar los Gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas de Gobierno...;

X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios para consolidarla y amortizarla...<sup>60</sup>

Respecto de las atribuciones del presidente en la materia, indicaba el artículo 110: “*Las atribuciones del presidente son las que siguen: 1ª. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso general (...) 5ª. Cuidar de la recaudación [sic] y decretar la inversión [sic] de las contribuciones generales con arreglo á [sic] las leyes*”<sup>61</sup>.

#### 2.2.1.2. DE 1825 A LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

Posterior a la consolidación del proceso de Independencia, el país se dio a la tarea de establecer las instituciones propias de cualquier Estado.

En este panorama, los primeros treinta años reflejaron las diversas tensiones políticas en el proceso de construcción de la nueva Nación. El paso de una forma de gobierno monárquico a otro republicano implicó la adopción de diversos textos constitucionales, mismos que también se reflejarían en el tratamiento del presupuesto.

---

<sup>60</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, pp. 220 y 221; Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 674.

<sup>61</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 229; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 182 y 183.

### 2.2.1.2.1. BASES CONSTITUCIONALES DE 1835.

El 30 de marzo de 1833 fueron electos como presidente y vicepresidente Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías, respectivamente, quienes debieron enfrentar inmediatamente una situación general de inquietud social por el atraso económico del país, la lucha entre grupos políticos partidarios de la federación o del centralismo, continuos levantamientos y los intereses de algunos sectores del clero. A partir de octubre de 1833, el Congreso decretó una serie de medidas que afectaban estos intereses, así como los de algunos caudillos militares, regulando o restringiendo sus hasta entonces intocados privilegios.

Tras una serie de conflictos internos, que implicó también la renuncia de Santa Anna y su posterior vuelta, el Congreso, convertido en constituyente, aprobó el proyecto de Bases Constitucionales por ley del 23 de octubre de 1835, por las que se dieron los lineamientos que reorganizarían al país en una república centralista<sup>62</sup>.

En el artículo 14 de estas Bases se establecía que: *“Una ley sistematizará la Hacienda Pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de Revisión de Cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo*<sup>63</sup>.

### 2.2.1.2.2. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

El conflicto entre federalismo y centralismo quedó en claro con la campaña militar de López de Santa Anna en contra del estado de Zacatecas, en 1835. Arrasó, además, Querétaro, San Luis Potosí

---

<sup>62</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 247 y 248; Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación, op. cit., Nota 208, p. 37.

<sup>63</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 250; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 204.

y Jalisco, y desmembró Zacatecas para crear el actual estado de Aguascalientes.

En septiembre de 1835, el Congreso se declaró “Constituyente” y suspendió la vigencia del Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824, y asumió el dictar cuanto decreto fuera necesario en virtud del clima de ingobernabilidad que se estaba generando, habida cuenta de que algunos estados se resistían al centralismo incluso con las armas.

En una decisión trascendental, se aprobó la disolución de las legislaturas locales y su sustitución por Juntas Departamentales. Ello terminaba con el federalismo, lo que se consumó con la emisión de las Bases para la nueva Constitución (Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente) el 23 de octubre de 1835 y las siete Leyes Constitucionales, promulgadas entre el 15 de diciembre de ese año y el 6 de diciembre de 1836, y emitidas por decreto de 29 de diciembre de 1836. Estas Leyes, que en conjunto integran un texto constitucional único, establecieron la primera República centralista, y se mantuvieron en vigor hasta la expedición de las Bases de Organización Política de la República Mexicana en 1843<sup>64</sup>.

Esta Constitución estructuró al Estado mexicano conforme a los postulados políticos del centralismo, si bien conservó disposiciones importantes en materia de garantías individuales y creó el denominado Supremo Poder Conservador, para vigilar la legalidad de los actos de los demás poderes, anular leyes o decretos, suspender a la Corte Suprema y al Congreso, restablecerlos, declarar incapacitado al presidente, entre otras atribuciones absolutas<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, op. cit., Nota 205, p. 37.

<sup>65</sup> *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., Nota 191, pp. 253-254.

De la tercera a la séptima ley de las Siete Leyes, se establece respecto del presupuesto. Así, el artículo 1 de la Tercera Ley (intitulada “Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relacion [sic] á la formacion [sic] de las Leyes”) refería que “El ejercicio del Poder Legislativo, se deposita en el Congreso general de la nacion [sic], el cual se compondrá de dos Cámaras<sup>66</sup>.

El artículo 14 de la Tercera Ley indicaba lo referente al lapso de funcionamiento de las sesiones legislativas:

Las sesiones del Congreso general se abrirán en 1.º de enero y en 1.º de Julio de cada año. Las del primer período se podrán cerrar en 31 de marzo, y las del segundo durarán hasta que se concluyan los asuntos á [sic] que exclusivamente se dedican. El objeto de dicho segundo periodo de sesiones, será el examen y aprobacion [sic] del presupuesto del año siguiente y de la cuenta del ministerio de Hacienda respectiva al año penúltimo.<sup>67</sup>

También en las Siete Leyes, en el artículo 44 de la Tercera Ley, señalaba las facultades exclusivas del Congreso General, de las cuales, las que tienen relación con nuestro estudio son:

I. Dictar leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia; ...

III. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año, y las contribuciones con que deben cubrirse. Toda contribución cesa con el año, en el hecho de no haber sido prorrogada para el siguiente;

IV. Examinar y aprobar cada año la Cuenta General de

---

<sup>66</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 212.

<sup>67</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 266.

Inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el ministerio de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria;

VI. Autorizar al Ejecutivo para contraer deudas sobre el crédito de la Nación, y designar garantías para cubrirlas;

VIII. Reconocer la deuda nacional y decretar el modo y medio de amortizarla...<sup>68</sup>

En el artículo 28 de la Cuarta Ley (intitulada “*Organización [sic] del Supremo Poder Ejecutivo*”) se indicaba que “*Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro ministros: uno de lo interior, otro de relaciones exteriores, otro de hacienda y otro de guerra y marina*”<sup>69</sup>. Conforme al artículo 31 de esta Cuarta Ley, a cada ministro le correspondía lo siguiente:

I. El despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el Presidente de la República;

III. Presentar a ambas Cámaras una memoria especificativa del Estado en que se hallen los diversos ramos de la Administración Pública respectivos a su ministerio. Esta memoria la presentará el Secretario de Hacienda en Julio en cada año y los otros tres en Enero.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 270 y 271.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 283.

### 2.2.1.2.3. BASES DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1843.

Este documento constitucional, también conocido como “Bases Orgánicas”, da el contexto jurídico para la segunda República centralista. Su origen está en el alzamiento del general Manuel Paredes y Arrillaga en 1841 para reformar las Siete Leyes Constitucionales, que concluyó con la renuncia del presidente Anastasio Bustamante (quien ocupaba el cargo por tercera ocasión), el desconocimiento de los Poderes y la designación de Francisco Javier Echeverría como presidente provisional con poderes extraordinarios.

De acuerdo con las “Bases de Tacubaya”, se eligió un Congreso constituyente que se disolvió por la misma inestabilidad generada por el conflicto entre centralistas y federalistas, por lo que se nombró una Junta Nacional Legislativa que emitió las Bases para la Organización Política de la República Mexicana, ya con el general Nicolás Bravo, como nuevo presidente provisional, también centralista.

Mediante estas Bases, fue instituida la segunda República centralista, que anulaba el Supremo Poder Conservador creado por las Siete Leyes, y otorgaba mayores facultades al Ejecutivo, dándole un poder prácticamente dictatorial. Este ordenamiento fue expedido el 12 de junio de 1843 y publicado el día 14. Con él se mantiene como forma de gobierno la República representativa y popular. Al igual que las Leyes Constitucionales, incluyen los derechos y obligaciones de los mexicanos y agregan los de los ciudadanos mexicanos; proscriben la esclavitud y establece un Poder Electoral, con un mecanismo de elecciones indirectas<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Ibidem, pp. 403-405.

Respecto de lo que nos interesa, en su artículo 14 estas bases señalaban “*la obligación de todo mexicano a contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación*”<sup>72</sup>.

En su artículo 25 es donde se hacía mención al Poder Legislativo: “*El Poder legislativo se depositará en un congreso dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la república por lo que respecta á [sic] la sanción [sic] de las leyes*”<sup>73</sup>. En el artículo 47 se indicaba el lapso de sesión: “*Tendrá el congreso dos períodos únicos de sesiones en el año: cada uno durará tres meses: el primero comenzará el 1° de enero, y el segundo el 1° de julio*”<sup>74</sup>; el artículo 49 indicaba: “*El segundo período de sesiones se destinará exclusivamente al exámen [sic] y aprobacion [sic] de los presupuestos del año siguiente, á [sic] decretar las contribuciones para cubrirlos, y al exámen [sic] de la cuenta del año anterior que presente el Ministerio*”<sup>75</sup>.

Las facultades del Congreso se establecían en el artículo 66, entre las que se encuentran relacionadas con esta Tesis son las siguientes:

- I. Dictar las leyes a que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia,
- II. Decretar anualmente los gastos que se han de hacer en el siguiente año y las contribuciones con que debe cubrirse;
- III. Examinar y aprobar cada año la cuenta general que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior;

---

<sup>72</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 324.

<sup>73</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 410.

<sup>74</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 329.

<sup>75</sup> Ídem.

#### IV. Clasificar las rentas para los gastos generales de la Nación y los de los Departamentos <sup>76</sup>

El artículo 83 señalaba que *“El Supremo Poder Ejecutivo se deposita en un magistrado, que se denominará Presidente de la República. Este magistrado durará cinco años en sus funciones”*<sup>77</sup>.

Entre las obligaciones del Presidente estaban las siguientes, de acuerdo al artículo 87: *“...XIV. Cuidar la recaudación e inversión de las rentas generales, distribuyéndolas del modo y en la forma que dispongan las leyes...”*<sup>78</sup>

Conforme al artículo 93, se indicaba que *“El despacho de todos los negocios del gobierno estará á [sic] cargo de cuatro ministros, que se denominarán, de relaciones exteriores [sic], gobernacion [sic] y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción [sic] pública é [sic] industria; de hacienda, y de guerra y marina”*<sup>79</sup>.

El artículo 95 se refería a las obligaciones de cada uno de los ministros, entre las que se encontraban:

#### Art. 95.

I. Acordar con el Presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo; II. Presentar anualmente a las cámaras antes del 15 de Enero una memoria especificativa del estado en que se hallen los ramos de la Administración Pública correspondientes a su ministerio, proponiendo en ella las reformas que estime convenientes.

---

<sup>76</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 330; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 414-415.

<sup>77</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 334; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 417.

<sup>78</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 334; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 418.

<sup>79</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 337; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 421.

tes. El ministerio de Hacienda la presentará el 8 de julio y con ella la cuenta general de gastos del año último, el presupuesto general de los del siguiente y la iniciativa de las contribuciones con que deben cubrirse.<sup>80</sup>

#### 2.3.1.2.4. BASES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA REPÚBLICA HASTA LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1853.

En abril de 1853, el general Santa Anna asume el cargo por décima primera ocasión. Una vez retomado su puesto, Santa Anna se condujo dictatorialmente exigiendo el trato de “Alteza Serenísima”, prorrogó su mandato indefinidamente, suspendió los congresos locales, estableció la reglamentación del ejercicio de las funciones de los gobernadores, reorganizó territorialmente al país y llegó a realizar gestiones para el restablecimiento de la monarquía.

Para organizar su gobierno expidió el 22 de abril de 1853 las *Bases para la administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución* [sic], redactadas por Lucas Alamán y Escalada, destacado historiador, ideólogo del Partido Conservador.

Mediante estas Bases, se reorganiza el Poder Ejecutivo y establecen disposiciones orgánicas, todo con carácter transitorio hasta la emisión de la nueva Constitución, que ya no se redactó por el triunfo de la Revolución de Ayutla y la caída de la dictadura en 1855<sup>81</sup>.

Respecto a nuestra investigación, en su artículo 8, señalaban estas bases: “*Se formará un presupuesto exacto de los gastos de la nación, que se examinará en junta de ministros, el cual servirá de regla para todos los que han de erogarse, sin que pueda hacerse ninguno que no esté comprendido en él, ó [sic] que se decrete con las mismas formalidades*”<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Ídem.

<sup>81</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 377.

<sup>82</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 380; Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de

### 2.2.1.3. DEL MOVIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

El movimiento liberal que desembocaría al triunfo de las Leyes de Reforma, implicó la construcción del Estado moderno mexicano de la segunda mitad del siglo XIX. Este proceso se da en dos textos constitucionales claves: la Constitución Política de 1857 y la de 1917, cada una como expresión necesaria institucional de sus respectivos procesos revolucionarios.

#### 2.2.1.3.1. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857.

Tras el triunfo de la Revolución de Ayutla de 1854<sup>83</sup>247, Juan Álvarez ocupó la presidencia interina el 4 de octubre de 1855; y, de acuerdo con el Plan de Ayutla y su reforma de Acapulco<sup>84</sup>, que, además de la destitución de López de Santa Anna y la designación de un presidente provisional, llamaban a un Congreso extraordinario, el 16 de ese mismo mes expidió la convocatoria para este último.

El Congreso inició sus labores el 18 de febrero de 1856, y en junio la Comisión de Constitución presentó un proyecto de Constitución que en esencia mantenía el federalismo como forma de gobierno e incorporaba al texto constitucional el liberalismo económico, las garantías individuales (denominados “derechos del hombre”) y el principio de la separación Iglesia-Estado.

El texto final de la nueva Constitución, denominada Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, fue aprobado y jurado por el Congreso constituyente y por el presidente sustituto el gene-

sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 683.

<sup>83</sup> Diccionario de Derecho Constitucional, op. cit., Nota 207, pp. 450-452.

<sup>84</sup> Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación, op. cit., Nota 205, pp. 38-39.

ral Comonfort, el 5 de febrero de 1857, y publicada por Bando Solemne el 11 de marzo del mismo año. Por disposición de su artículo transitorio, comenzaría su vigencia a partir del 16 de septiembre del mismo año con excepción de “*Las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los estados*”, con el fin de posibilitar el establecimiento de la primera Legislatura constitucional<sup>85</sup>.

Se ha señalado que

La Constitución de 1857 refleja como ninguna otra Constitución mexicana la cultura política del Estado burgués de derecho, tal y como la concebían los espíritus más avanzados de la época. Es en sí misma expresión del espíritu liberal moderno.

Lo que la radicaliza es el añadido posterior de las leyes de reforma. Es además la que contiene mejor técnica jurídica constitucional. Fue la expresión más bella e institucionalmente terminada del proyecto de nación que concebían los hombres del liberalismo mexicano. La distancia entre lo normativamente establecido y las posibilidades reales de la sociedad de su tiempo resultó enorme.<sup>86</sup>

Igualmente, hay que indicar que el Ejecutivo se veía debilitado frente al Legislativo, pues no tenía veto, sino simplemente la facultad de que sus puntos de vista sobre los proyectos de ley se tomaran en cuenta. Por otra parte, el Congreso, en caso de urgencia calificada por el voto de los dos tercios de los diputados presentes, podía expedir leyes con dispensa de los trámites legislativos normales que

---

<sup>85</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 596-606.

<sup>86</sup> Gamas Torruco, José, “La vigencia de la Constitución de 1857 (las reformas)”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, p. 328.

exigían la intervención del Ejecutivo<sup>87</sup>, según señalaba su artículo 71: *“en el caso de urgencia notoria, calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el Congreso puede estrechar ó [sic] dispensar los trámites establecidos en el art. 70”*<sup>88</sup>.

En esta Constitución se establece que es obligación de todo mexicano, de acuerdo con el artículo 31: *“...II. Contribuir para los gastos públicos, así como de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”*.

También nos señalaba en su artículo 33: *“Los extranjeros... tiene la obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país...”*. Los extranjeros reciben al igual que los nacionales la protección del Poder Público para sus personas y sus bienes, sería indebido que no contribuyan a los gastos que demanda dicha protección.

Conforme al artículo 50, el supremo poder de la Federación se dividía, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial: *“El supremo poder de la federación [sic] se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó mas [sic] de estos poderes en una persona ó corporación [sic], ni depositarse el legislativo en un individuo”*.<sup>89</sup>

Respecto del Legislativo, el Congreso de la Unión tenía cada año, de acuerdo con el artículo 62: *“El Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero comenzará el 16 de setiembre y terminará el 15 de diciembre, y el segundo, improrrogable, comenzará el 1º de abril y terminará el último día de Mayo”*<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> Ídem anterior, p. 329.

<sup>88</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 440.

<sup>89</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 614.

<sup>90</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 439.

En cuanto al segundo periodo de sesiones, se refería el artículo 68: *"El segundo periodo de sesiones se destinará de toda preferencia al examen y votacion [sic] de los presupuestos del año fiscal siguiente, á [sic] decretar las contribuciones para cubrirlos y á la revision [sic] de la cuenta del año anterior, que presente el ejecutivo"*<sup>91</sup>.

El artículo 69 se refería a la presentación del proyecto, y su etapa de Comisión:

El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto del año próximo [sic] venidero y la cuenta del año anterior. uno y otra pasarán á una comisión [sic], compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo día, la cual tendrá la obligacion de examinar [sic] ambos documentos, y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesion [sic] del segundo periodo.<sup>92</sup>

Aquí se observa que existía el bicameralismo en el Poder Legislativo y ambas cámaras debían examinar la cuenta anual que se les presentase. Sostiene Tena Ramírez que depositar en una sola cámara las facultades de aprobación del presupuesto y el examen de la cuenta anual, hace que la Cámara pueda hacer sospechosa o culpable la conducta del gobierno, al retardar o negar su aprobación a la cuenta anual.<sup>93</sup>

El Congreso tenía la facultad, conforme con el artículo 72, lo siguiente:

... VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la

---

<sup>91</sup> Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, pp. 690 y 691.

<sup>92</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 440; Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 700.

<sup>93</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 604.

Federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo;

VIII. Para dar bases bajo las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.<sup>94</sup>

Fueron las adiciones y reformas introducidas a la Constitución de 1857, de 13 de noviembre de 1874, las que modificaron el artículo 72, al trasladar, en el artículo 60 del texto constitucional de 1857, del Congreso a la Cámara de Diputados la facultad de aprobar el Presupuesto anual de gastos, al crearse la Cámara de Senadores<sup>95</sup>, para quedar como sigue:

Artículo 60. Son facultades de la Cámara de Diputados:

...

V. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse

---

<sup>94</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 442; Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 691.

<sup>95</sup> Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 691.

"Dictamen fr. IV 08/01/17 Ciudadanos Diputados: La tradición constitucional desde las leyes inglesas, ha establecido como principio fundamental de derecho público, que la Cámara popular tenga cierto privilegio en materia de fondos públicos, de tal suerte, que esa Cámara discute siempre primero una nueva contribución. Por ampliación de este principio, a la Cámara de Diputados se reservó, al hacerse en 1874 la división de las facultades del Congreso entre las Cámaras, la antigua de Diputados y la de Senadores, que entonces se creaba en México, se reservó, repetimos, a la Cámara de Diputados, la aprobación del Presupuesto anual de gastos"; en Marván Laborde, Ignacio, Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, México, SCJN, 2006, p. 1801.

para cubrir aquél.<sup>96</sup>

Por su parte, en el Título VI de Previsiones Generales, se señalaba en el artículo 119: “*Ningún pago podrá hacerse, cuando esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior*”<sup>97</sup> 261.

El artículo 120 establecía:

El Presidente de la República, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por Ley y pagada por el Tesorero Federal. Esta compensación no es renunciable, y la Ley que la aumente o la disminuya, no podrá tener efecto durante el periodo en que un funcionario ejerce el cargo.<sup>98</sup>

El artículo 124 eliminaba las alcabalas: “*Para el día 1ro de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la república*”<sup>99</sup>.

La alcabala era un impuesto indirecto de la antigua corona de Castilla que gravaba las compras y ventas en un 10%; afectaba a toda la población y se aplicaba a bienes inmuebles, muebles y semovientes, aunque en la práctica mucha gente intentaba eludirlo, como era el caso de ciertos gremios artesanales, entre ellos los plateros<sup>100</sup>. Este era uno de los impuestos que más ganancias le trajo a

---

<sup>96</sup> Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 700.

<sup>97</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 449.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p. 449.

<sup>99</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 450; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 627.

<sup>100</sup> Fajardo-Calderón, Constanza Loreth y Suárez Amaya, Dora Cecilia, “Los im-

la Corona; estuvo regulado en el libro octavo, título trece de la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias de 1680, que señalaba que “*el derecho de alcabala pertenece al rey y se manda cobrar en las indias*”. En las leyes de Indias se estipula quiénes debían pagar la alcabala, estos fueron: vecinos, encomenderos, mercaderes, troperos, roperos, viandantes (mercaderes sin casa), forasteros, los plateros (la de plata y oro), boticarios, zapateros, herradores, buhoneros, silloneros, freneros y soldados<sup>101</sup>.

Sin la traba interna de la alcabala, fue posible agilizar la entrada y salida de productos de cada región. Con esto se pudo comercializar y especializar la economía. Cada región se caracterizaba por un producto en especial, como el henequén en Yucatán y el azúcar en Morelos. La minería dejó de explotar metales preciosos, la agricultura se especializó en los cereales en la región del Bajío, y la ganadería en Chihuahua.

Se afirma que durante el régimen constitucional instituido por la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias, el Decreto que aprueba la cuenta pública del Erario Federal no constituye una ley y el examen de esa cuenta pública es una revisión formalmente legislativa entre los ingresos obtenidos por la Nación en un ejercicio fiscal y los egresos realizados durante el propio ejercicio, sin que implique el decreto de aprobación de dicha cuenta.

### 2.2.1.3.2. CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

---

puestos en la época de la Independencia, su impacto social, evolución e implicaciones en el sistema tributario actual”, *Criterio Libre*, Vol. 10, núm. 16 (enero-junio), Bogotá, Universidad Libre de Colombia, 2012, p. 302.

<sup>101</sup> Hernández Rugerio, Alma Delia, “El régimen jurídico de las alcabalas en la época colonial”, *Hechos y Derechos*, 2014 (junio). Disponible en: <https://bit.ly/2n5q-K7i>. Fecha de acceso: 03 de septiembre de 2018.

Después de la caída del general Porfirio Díaz, en 1911, tuvo lugar un proceso de grandes transformaciones e inestabilidades en la política mexicana, que llevaron al triunfo y posterior caída y muerte de Francisco I. Madero, la llegada al poder de Victoriano Huerta en 1913 y la insurrección extendida en prácticamente todas las regiones del país.

Destacaron en la lucha hábiles y carismáticos revolucionarios, como Francisco Villa, Venustiano Carranza y Álvaro Obregón Salido en el Norte, y Emiliano Zapata en el Sur. Huerta respondió con la militarización de la sociedad y los asesinatos selectivos de sus opositores. Disolvió la XXVI Legislatura del Congreso y convocó a nuevas elecciones parlamentarias el 10 de octubre de 1913<sup>102</sup>.

El movimiento revolucionario se dividió entre las diversas facciones, que continuaron manifestándose durante mucho tiempo: por un lado, la convencionista, derivada de la Convención de Aguascalientes de septiembreoctubre de 1914, con Villa y Zapata como sus integrantes más destacados, con la bandera de las reivindicaciones agraristas, principalmente. Por otro lado, la constitucionalista, dirigida por Venustiano Carranza y delineada en el Plan de Guadalupe, pretendía el restablecimiento pleno de la Constitución de 1857, con las adecuaciones necesarias conforme a los intereses y aspiraciones que se habían generado desde el levantamiento maderista<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> Muñoz, Virgilio y Acuña Borbolla, F. Manuel, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, op. cit., Nota 205, p. 44; Reyes Heróles, Federico, voz “Plan de Guadalupe”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., Nota 210, pp. 452 y 453.

<sup>103</sup> Reyes Heróles, Federico, voz “Plan de Guadalupe”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, op. cit., Nota 210, pp. 452 y 453.

Vencido Villa y aislado Zapata, Carranza convocó a un Congreso Constituyente el 19 de septiembre de 1916, que debía llevar adelante tales reformas. El Congreso se instaló en diciembre de ese año en Querétaro y sesionó del 1° de diciembre de 1916 al 5 de febrero de 1917<sup>104</sup>.

El proyecto que le presentó Carranza se limitaba a ciertas reformas formales y de organización y funcionamiento de los Poderes, por lo que no reflejaba las grandes aspiraciones económicas, políticas y sociales del movimiento revolucionario en su conjunto, por lo que las diversas comisiones del Congreso debatieron intensamente algunos aspectos particularmente trascendentales: reforma agraria, derechos laborales y sociales, relaciones Iglesia-Estado, redefinición del presidencialismo, la estructura económica y el federalismo.

El resultado fue un texto nuevo, profundamente reivindicatorio de los sacrificios de los precursores liberales y de los combatientes revolucionarios, orientado hacia la justicia social como una obligación y una característica de la nueva sociedad que se estaba fundando. Nació así el Estado social de derecho en México junto con la primera Constitución de su tipo en el Mundo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, como se denomina oficialmente, se promulgó el 5 de febrero de 1917, se publicó el mismo día (con una Fe de Erratas publicada el 6 de febrero de 1917), y entró en vigor el 1° de mayo ese año. Consta desde su versión original de 136 artículos, divididos en nueve Títulos y diecinueve artículos transitorios<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, pp. 605-606; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, Derecho Constitucional, México, UNAM, 1991, p. 8.

<sup>105</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos

Para efectos del presupuesto y la rendición de cuentas, recuérdese que el gobierno de Carranza pretendía una serie de reformas del texto constitucional de 1857, entre las cuales estaban las siguientes para fortalecer al Poder Ejecutivo<sup>106</sup>:

- La elección directa del presidente de la República, para remarcar su responsabilidad sólo ante la sociedad.
- Garantizar mayor intervención del Ejecutivo en la “confección de leyes”, mediante la incorporación del veto presidencial, sólo superable por mayoría de dos tercios de ambas cámaras y otorgándole la facultad exclusiva de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, salvo en el caso de la elección de un presidente interino.
- Quitar al Congreso la capacidad de juzgar al Ejecutivo durante el periodo de su encargo, para evitar que un presidente, que no contara con mayoría en el Legislativo, fuera constantemente sometido a juicios de responsabilidad constitucional. Eliminando, al mismo tiempo, como causales para entablar un juicio político contra el presidente, la violación del voto público y la violación de la constitución.
- El establecimiento de la facultad exclusiva del Ejecutivo de convocar a sesiones legislativas extraordinarias, para eliminar los inconvenientes que tenía el hecho de que el Congreso pudiera sesionar durante “casi todo el año” mediante la reducción de sus sesiones ordinarias a un solo periodo de cuatro meses, reducible, pero no prorrogable.

---

Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 607; Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, pp. 744-745.

<sup>106</sup> Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 27, núm. 1 (junio), Montevideo, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, 2018, pp. 170-171.

- Incorporar en el artículo 75 de la nueva Constitución una “válvula de seguridad” para que, en caso de no aprobación del presupuesto, el Ejecutivo no quedará atado “de pies y manos” y se pudiera aplicar el presupuesto del año anterior<sup>107</sup>.
- Acotar las capacidades investigadoras de las comisiones del Congreso, por medio de las facultades de averiguación otorgadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, en adelante) en el artículo 97, para evitar que las cámaras se involucraran en investigaciones que pudieran ser consideradas de carácter jurisdiccional.

Hay que señalar que en la fracción IV del artículo 74, el texto constitucional original de 1917 no indicaba la fecha de entrega por parte del Ejecutivo de estas iniciativas<sup>108</sup>. El texto señalaba lo siguiente: Son facultades exclusivas de la *“Artículo 74 original. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (...) IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel”*<sup>109</sup>.

Sin embargo, el artículo 65 del mismo ordenamiento establecía que el Congreso de la Unión debía reunirse el primero de septiembre de cada año, con el objeto de celebrar reuniones ordinarias en las que se examinaría, discutiría y aprobaría el presupuesto del año fiscal siguiente, así como se decretarían los impuestos necesarios

---

<sup>107</sup> rt. 75 del Proyecto de Carranza. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que estuviere establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omitiere fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo” (transcripción del original). En Marván Laborde, Ignacio, Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, op. cit., Nota 259, p. 1803.

<sup>108</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 642.

<sup>109</sup> Tena Ramírez, Felipe, op. cit., Nota 193, p. 850.

para cubrirlo. Es necesario advertir que no se establecía una fecha límite para que la Cámara de Diputados aprobara ambos ordenamientos. Lo refería el articulado respectivo de la siguiente forma:

Artículo 65 constitucional original. El congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

- I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la cámara de Diputados, dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. la revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar. No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la república.
  
- II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo; y

Otro artículo referido al presupuesto es el 75, que señalaba en su texto original:

La cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley: y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en

la ley que estableció el empleo.<sup>110</sup>

Por su parte, el artículo 127 constitucional se refería a la materia señalada en el artículo 120 de 1857. Indicaba en su texto original:

El Presidente de la Republica, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Diputados y Senadores, y demás funcionarios públicos de la Federación, de nombramiento popular, recibirán una compensación por sus servicios que será determinada por la ley y pagada por el Tesoro Federal. Esta compensación no es renunciable, y la ley que la aumente o disminuya no podrá tener efecto.<sup>111</sup>

Podemos concluir, como hemos ya señalado, que hay un desarrollo permanente del tratamiento presupuestal en nuestros textos constitucionales. Estos, como todo proceso histórico, pasaron del liberalismo económico burgués que inspiró los procesos rupturistas de su época, como el liberalismo español de Cádiz de 1812 y nuestro proceso independentista, hasta una mayor y madura intervención del Estado en el ámbito presupuestal.

En el caso mexicano, la gran mayoría de los textos constitucionales tuvieron una preocupación al insertar áreas dedicadas al presupuesto, destacando en casi su totalidad la intervención del poder legislativo (a excepción del Reglamento Imperial de 1823, que concentró el poder en Iturbide), así como la obligación de los habitantes de la República a contribuir con el erario público nacional.

---

<sup>110</sup> Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Tomo VIII, op. cit., Nota 193, p. 775.

<sup>111</sup> Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., Nota 191, p. 665.

Sería con la reforma de 1874 a la Constitución de 1857 cuando quedaría reservada a la Cámara de Diputados la facultad de conocer del proceso de aprobación del presupuesto, lo que se ha mantenido hasta hoy. Igualmente, desde el texto constitucional de 1857 se da un mayor desarrollo en cuanto a dicho proceso de aprobación, lo que se perfecciona técnicamente con la actual Carta Fundamental.

Podemos resumir que lo relacionado con el presupuesto público ha sido preocupación constante de la historia de México como Estado independiente, lo que da cuenta de su enorme importancia en la vida institucional del país.

### 2.2.2. FORMACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA MIXTA EN MÉXICO.

Las consecuencias de la Revolución Mexicana tuvieron un impacto mundial, en función del nacimiento del constitucionalismo social, que completaba el proceso del constitucionalismo moderno iniciado a fines del siglo XVIII con las revoluciones estadounidenses de 1776 y francesa de 1789.

Este proceso transcurre y se materializa en nuestro país durante gran parte del siglo XX, bajo la vigencia del texto constitucional de 1917, y la realización de su ideario social, con la instauración paulatina de un modelo de economía mixta, de fuerte orientación social, fundamentada en derechos económicos y sociales reconocidos constitucionalmente, ahora derechos humanos DESC, en que la intervención y participación del Estado -de corte keynesiano- vía la planeación, la actividad financiera estatal, el sector paraestatal y las políticas públicas, con el soporte jurídico económico ingreso-gasto (antes comentado), jugaría un papel decisivo en la búsqueda del desarrollo económico y el bienestar social, con la participación de los sectores público, social y privado.

### 2.2.2.1. LOS ORÍGENES: EL PROGRAMA SOCIAL DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1917, da comienzo el proceso de formación de la economía mixta mexicana, que toma impulso con el constitucionalismo social, que adquirió perfil jurídico precisamente con esa ley fundamental, que da legalidad y legitimidad a las aspiraciones de las mayorías y al actuar del Estado, que debía dar concreción al programa social de la Revolución Mexicana, fruto del descontento de amplios sectores de la sociedad, que vieron garantizada constitucionalmente la promesa de cambio y renovación social y política. A la fecha, el marco constitucional de la intervención del Estado en la economía está dado por los artículos 3, 4, 5, 25, 26, 27, 28, 73, 123 y 131.

Este proceso interno, en el contexto internacional, coincide con el lapso inicial de la transición hegemónica de Gran Bretaña a Estados Unidos<sup>112</sup>.

### 2.2.2.2. MODELOS ECONÓMICOS: INFLUENCIA KEYNESIANA.

La influencia keynesiana sobre el intervencionismo estatal, y el papel del presupuesto público en la economía, son unas de las aportaciones con mayores consecuencias prácticas sobre el capitalismo contemporáneo. Sin embargo, para que esta se reflejara en la realidad del país, tendrían que transcurrir más de dos décadas; en la primera, de post revolución, en un entorno convulso y de gran incertidumbre, era difícil definir el perfil de un modelo económico, cuando menos de tránsito, hacia una economía mixta.

---

<sup>112</sup> Villares, Ramón y Bahamonde, Ángel, *El Mundo Contemporáneo. Del siglo XIX al XXI*, México, Taurus, 2012, pp. 151 a 182.

Howart Cline se refiere a los diez años de 1910 a 1920 como “un proceso demoledor”, en el que “la economía estaba empantana-da”<sup>113</sup>. Para Max Link:

La destrucción que se forjó entre 1910 y 1920 fue tan desastrosa que, económicamente, se perdió la década. Decayó la producción de casi todos los bienes de consumo. La industria petrolera fue el único punto brillante [...] Pero hasta su nacionalización, en 1938, estaba integrada tan débilmente en el resto de la economía mexicana que ni ésta era de prosperidad (de 1910 a 1921) ni el marcado declive de la producción, después del año récord de 1921, tuvieron mucha influencia en la consideración total de la economía.<sup>114</sup>

En México, la segunda década del siglo pasado fue especialmente difícil, dado el clima de violencia en que se encontraba sumergido el país. Algunos datos así lo demuestran<sup>115</sup>:

- De 1910 a 1920, funcionó una economía mexicana que, aunque predominantemente capitalista, no era estable, con desarrollo desigual para las distintas regiones país, que se concentraba en el noroeste, el noreste, así como en el Distrito Federal y el Golfo, mientras que, menos favorecida por el desarrollo, se encontraba la región sur, a pesar de que la producción del petróleo y el henequén floreció durante toda la década.

---

<sup>113</sup> Womack, Jr., John, “La economía de México durante la Revolución, 1910-1920: historiografía y análisis”, en *Argumentos*, Vol.25, núm. 69 (mayo-agosto), México, UAM-X, 2012, p. 19.

<sup>114</sup> Aguilar Monteverde, Alonso, “La Revolución Mexicana 50 años después”, *Cuadernos Americanos*, CXLIX, México, UNAM, 1966, p. 58.

<sup>115</sup> Womack, Jr., John, “La economía de México durante la Revolución, 1910-1920: historiografía y análisis”, *op. cit.*, Nota 279, pp. 17 y 19.

- Del mismo modo, en el ramo productivo, durante esa década, era muy diferente el desarrollo en cada región y año con año. En general, había más violencia en las regiones centrales del norte y del sur, sobre todo en las áreas de ferrocarriles, minería, ganadería, algodón y azúcar; dicha violencia disminuía gradualmente hacia la costa oeste y la región sur. La violencia tuvo su punto más alto hacia 1915, casi en todo el país. A inicios de esa década, muchas minas pequeñas tuvieron que cerrar por todo el periodo, aunque el estallido de la Guerra Mundial provocó un aumento de la demanda exterior, de manera que las compañías mineras más grandes pudieron cubrir los costos más elevados, así como mantener sus operaciones durante los peores momentos del conflicto.
- La población creció con problemas en esta década; su distribución cambió de forma muy leve, producto de las emigraciones a las regiones del noroeste y del Golfo y a las ciudades, con mayor intensidad hacia la Ciudad de México y del Golfo de México. La emigración a los Estados Unidos aumentó en forma considerable, sobre todo de la región del centro norte, particularmente después de que Estados Unidos entró a la Primera Guerra Mundial.
- La muerte, la emigración, el reclutamiento y la pobreza a niveles de subsistencia llevaron a la reducción de casi todas las ofertas del trabajo; aunque, en los grandes centros manufactureros aumentó la oferta y la demanda.
- En gran parte de las regiones cambiaron de manos algunas de las propiedades rurales y urbanas, aunque dicha redistribución cambió muy poco el patrón de la concentración, salvo durante un tiempo, en unas cuantas regiones del centro y del sur. En este sentido, el patrón se amplió particularmente en Morelos. En 1917, la nueva Constitución transfirió la propiedad “original” de los recursos naturales del país a la “nación”. Sin embargo, el control particular quedó intacto.

- Los cambios en el uso de la tierra se dieron de forma más fuerte en las regiones del centro norte. Así, en el noroeste se pasó hacia las cosechas comerciales de algodón y garbanzo, mientras en las regiones del centro sur las cosechas comerciales retrocedieron, en parte, a las malezas y, por otro lado, cedieron su lugar al maíz, los frijoles y el chile para la subsistencia. La producción agrícola de 1915 pasó a ser la más baja a nivel nacional, al reducirse casi a la mitad de su volumen normal; las mayores pérdidas de exportación fueron en azúcar y arroz. El ganado vacuno, las ovejas y las cabras se agotaron.
- Hubo una fuerte destrucción y deterioro físico de los ferrocarriles después de 1913; ello, porque fue más costoso usar el ferrocarril a las facciones militares y políticas, lo que permitió el mercado negro y la extorsión. Por lo mismo, se duplicó la cantidad de mulas y burros, al tiempo de empezar a usarse los camiones y los aeroplanos.
- Producto de la Primera Guerra Mundial, en algunos lugares se cerraron muchos talleres de artesanías, aunque se abrieron muchos otros en otras partes. Fue poco el daño físico que se produjo en las plantas manufactureras, en ocasiones perdieron a sus clientes distantes, aunque ampliaron sus mercados inmediatos. Los problemas de transporte significaron grandes desplomes en la mayoría de los centros manufactureros de las provincias del norte y del centro en 1913, así como en la Ciudad de México para 1914-1915. Sin embargo, los centros importantes aumentaron constantemente su producción desde 1916 hasta finales de esa década, al recuperar la mayoría los niveles de 1910; por ejemplo, la potencia mecánica de estos centros provenía cada vez más del petróleo y de la hidroelectricidad. A pesar de ello, producto de la Revolución, los empresarios industriales mexicanos perdieron algunas de

las oportunidades que ofrecía la Guerra Mundial para sustituir las importaciones, que sus contrapartes de Argentina, Brasil y Chile estaban aprovechando.

- En algunas zonas, cambiaron las interrelaciones de producción. Así, en las regiones del centro norte y de Yucatán decayó el sistema de peones, en las del centro sur desapareció, y reaparecieron las pequeñas comunas tradicionales. Se produjo la aparición de sindicatos, así como de confederaciones a nivel nacional, en las industrias, sobre todo de los transportes, minería, imprenta, electricidad y textiles, además de entre los empleados comerciales; aunque débiles, los más fuertes se encontraban en la Ciudad de México, Hidalgo, Puebla y Veracruz.
- A pesar de las dificultades del transporte interno, las compañías petroleras no sólo pudieron abastecer a un mercado nacional creciente (que, hacia 1920, consumía casi el doble de petróleo que en 1910), también la creciente demanda de los mercados extranjeros: casi nada en 1910, un 50% más hacia 1912, y 95% de una producción extraordinariamente superior en 1920.
- El colapso del sistema bancario de 1914 dispersó la autoridad financiera en 1915-1916, y obligó a improvisar créditos, lo que permitió al bando de los constitucionalistas, quienes controlaban los principales centros comerciales, librar económicamente sus más duras campañas militares.
- La promulgación de la nueva Constitución coincidió con la entrada de Estados Unidos a la última parte de la Primera Guerra Mundial, lo que permitió a la economía de México iniciar una recuperación mucho más dependiente que nunca del desarrollo de los Estados Unidos.

Para la década de los veinte del siglo pasado, se mantuvo, de cierto modo, la turbulencia social y política en el país. El proceso más convulsionado fue el alzamiento cristero de 1926 (que provocó un déficit de 5.2% del ingreso<sup>116</sup>), aunque también en esta década la economía nacional estuvo afectada por las repercusiones derivadas de la crisis económica mundial de 1929.

Sin embargo, ello no impidió que se tomaran algunas medidas importantes, como fueron:

- En enero de 1921, se expidió la Ley de Ejidos<sup>117</sup>.
- La creación del Banco de México en octubre de 1925, como órgano de regulación de la política monetaria<sup>118</sup>.
- En marzo de 1926, fue creada la Contraloría de la Federación (posteriormente Tesorería de la Federación)<sup>119</sup>.
- En abril de 1926, se crearon los Bancos Agrícolas Ejidales (posteriormente Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño)<sup>120</sup>.
- En junio de 1926, se expidió la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional<sup>121</sup>.
- En julio de 1926, se expidió la Ley de Bancos de Fideicomiso<sup>122</sup>.
- En junio de 1928, fue publicada la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación<sup>123</sup>.

---

<sup>116</sup> Wilkie, James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, 1a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 61.

<sup>117</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 08 de enero de 1921.

<sup>118</sup> Ley que Crea el Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1925.

<sup>119</sup> Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 01 de marzo de 1926.

<sup>120</sup> Ley de Bancos Agrícolas Ejidales, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 09 de abril de 1926.

<sup>121</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 1926.

<sup>122</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de julio de 1926.

<sup>123</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 08 de junio de 1928.

- En julio de 1929, se expidió la Ley en virtud de la cual se da el carácter de autónoma a nuestra Universidad Nacional de México, pasando a ser la actual UNAM<sup>124</sup>.
- Tampoco puede dejarse de lado que, en este lapso, se produjeron algunas reformas constitucionales que inciden en la etapa de desarrollo social del país:
- En julio de 1921, se modificó la fracción XXVII del artículo 73 constitucional<sup>125</sup>, con el objeto aprobar la creación de la Secretaría de Educación Pública.
- En septiembre de 1929, se reformaron los artículos 73 y 123 constitucionales<sup>126</sup>, proponiendo que el Congreso tuviera la facultad de legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito, y para expedir las leyes de trabajo, reglamentarias del artículo 123.

Con respecto de la población, durante la década de 1920-1929, esta crece a los niveles vistos antes de la Revolución de 1910, pasando en este lapso de 14.4 a 16.5 millones de habitantes, lo que significó un incremento anual de 1.4%. En el mismo lapso, la población urbana creció al doble con relación al principio de la década, en una tasa de 3.5%; lo que contrasta con el crecimiento rural, que apenas alcanzó al 1% anual<sup>127</sup>. Con lo anterior, podemos observar un incremento constante de la vida en la ciudad, respecto al campo.

---

<sup>124</sup> Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de julio de 1929.

<sup>125</sup> Decreto reformando el artículo 14 transitorio y la fracción XXVII del artículo 73 de la Constitución, relativo a planteles de Instrucción Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 08 de julio de 1921.

<sup>126</sup> Ley por la cual se reforman los artículos 73 y 123 de la Constitución General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 06 de septiembre de 1929.

<sup>127</sup> Hernández Chávez, Alicia, México, Una Breve Historia. Del mundo indígena al siglo XX, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 399.

Esto incidiría en la composición del presupuesto ejercido, en esa década (1921-1929), en camino a la consolidación de la economía mixta, como se señala en el cuadro siguiente:

**Cuadro 3. Rubro del Presupuesto I, 1921-1929**

Período	Presidente	Rubro (% presupuesto)		
		Económico	Social	Administrativo
1921-1924	Álvaro Obregón	18.7	12.0	69.3
1925-1929	Plutarco Elías Calles	21.4	10.4	68.2

Fuente: WILKIE, James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, op. cit., Nota 259, p. 66.

El período que transcurre entre 1929 y 1945 fue fundamental para todos los países, con especial claridad para América Latina; y, en este contexto, México. Los cambios en materia económica, iniciados en 1914 con el colapso que supuso el inicio de la Primera Guerra Mundial (la Gran Guerra), se profundizaron en forma dramática con el proceso de la Gran Depresión de 1929. Un primer resultado de esta crisis estructural que cuestionó al sistema capitalista, fue la disminución en el volumen y valor de los bienes intercambiados entre países: hacia 1929, el valor del comercio internacional fue de unos 50 mil millones de dólares, mientras que para 1932 cayó a unos 30 mil millones, siendo apenas de 25 mil millones para 1939, para una reducción a la mitad en menos de tres lustros.

Fue con el gobierno de Plutarco Elías Calles cuando se incrementa del Estado en la economía de manera lenta y gradual, pero irreversible. Este proceso se enfrentó a serias oposiciones y motivó no pocas polémicas entre los principales protagonistas de la política económica de la época, como los secretarios de Hacienda Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca y el propio presidente Calles, pero se inclina a favor de una ampliación de la participación estatal durante

el gobierno de Abelardo L. Rodríguez, con la creación de empresas estatales y bancos de desarrollo, y se consolidó durante el gobierno de Lázaro Cárdenas.

El sexenio del general Cárdenas fue esencial en la implantación del sistema político mexicano y de gran parte de los instrumentos de intervención del Estado en la economía. En dicho período, en muchos aspectos, se materializó la Revolución Mexicana: así, se da la fase más importante, por la cantidad y calidad de las tierras repartidas, de la reforma agraria; se consolida la soberanía nacional con la expropiación petrolera; se da impulso a políticas heterodoxas, desarrollistas de largo aliento y anticíclicas, con el objeto de hacer frente a los obstáculos a la recuperación económica, como la recesión de 1937, que afectó menos a México que a la mayor parte de los países del mundo<sup>128</sup>.

Entre 1932 y 1954, nuestro país vivió un intenso debate entre la escuela más ortodoxa de política económica, la monetaria, y la calificada como desarrollista. Después de un predominio ortodoxo, entre 1927 y 1932 -el lapso en que Luis Montes de Oca estuvo al frente de la Secretaría de Hacienda-, ganan terreno las posiciones desarrollistas, si bien siempre hubo un sector muy crítico dentro del propio gobierno hacia esas políticas, especialmente en el Banco de México<sup>129</sup>.

Por esos años, con el New Deal, avanza el modelo económico con intervención estatal, durante el gobierno de Franklin D. Roosevelt en los Estados Unidos, que tuvo su réplica en América Latina con Getulio Vargas (en Brasil), el largo desarrollo del peronismo

---

<sup>128</sup> Lomelí Vanegas, Leonardo, “Interpretaciones sobre el desarrollo económico de México en el siglo XX”, *Economía UNAM*, vol. 9, núm. 27 (septiembre-diciembre), México, UNAM, 2012, p. 105.

<sup>129</sup> Ídem anterior.

en Argentina, así como el Frente Popular de Pedro Aguirre Cerda en Chile, cuyo eje central fue la presencia e intervención del Estado vía el gasto público, en la búsqueda del crecimiento y progreso económico.

En el caso de México, para el lapso 1929-1982, continúa el incremento en el gasto social por sexenio, de la siguiente forma:

**Cuadro 4. Rubro del Presupuesto II 1929-1982.**

Período	Presidente	Rubro (% presupuesto)		
		Económico	Social	Administrativo
1929-1930	Emilio Portes Gil	25.7	13.2	61.1
1931-1932	Pascual Ortiz Rubio	28.7	15.2	56.1
1933-1934	Abelardo L. Rodríguez	22.0	17.0	61.0
1935-1940	Lázaro Cárdenas del Río	30.5	23.0	46.5
1941-1946	Manuel Ávila Camacho	30.7	23.5	45.8
1947-1952	Miguel Alemán Valdés	39.2	18.6	42.2
1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines	38.8	30.8	35.8
1959-1964	Adolfo López Mateos	39.1	19.5	41.4
1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz	40.6	21.0	38.4
1971-1976	Luis Echeverría Álvarez	45.3	23.5	31.2
1977-1982	José López Portillo	51.1	18.3	30.6

Fuente: Wilkie, James W., *La Revolución Mexicana. Gasto federal y cambio social*, op. cit., *Investigación Económica*, Vol. 48, núm. 187 (enero-marzo), México, UNAM, 1989, pp. 85-140.

### 2.2.2.3. EL SECTOR PARAESTATAL.

Durante esta época, se consolida el capitalismo mundial: la energía agrariasolar, predominante durante la última parte del siglo XIX (y lo transcurrido del XX), gradualmente es reemplazada por la energía fósil-industrial, lo que implicará la caída de la agricultura en cuanto medio de producción básico por un desarrollo industrial gradual, que va a permitir, incluso, que a nivel social se produzca de manera progresiva el reemplazo de la mano de obra agraria y campesina por la mano de obra urbano-industrial que, en el caso de México, coincide con la visión de país y proyecto nacional que el General Cárdenas impulsa desde el inicio de su gobierno en 1934.

Como un autor señala, “[d]e igual forma, el gobierno de Lázaro Cárdenas utilizó las opciones del artículo 27 para realizar una política pública industrial en los ramos claves de los recursos fósil-energéticos y de transporte fósil-energético<sup>130</sup>.

Con un perfil marcadamente social y nacionalista, el cardenismo inicia los proyectos que intentaron materializar las aspiraciones originales de la Revolución de 1910. Para ello, el presidente Cárdenas sienta las bases de la economía mixta en nuestro país, impulsando el primer plan sexenal que, por su importancia, pasamos brevemente a resumir<sup>131</sup>:

- La realización de una política nacionalista para proteger mejor las riquezas naturales;

---

<sup>130</sup> Marquard, Bernd. La cuarta fase del constitucionalismo iberoamericano. El ascenso del constitucionalismo social, 1917-1949” Pensamiento Jurídico, núm. 28, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010, p. 131.

<sup>131</sup> Cabrera Guerrero, Héctor, Estructura Económica y Política de la Historia de México, México, Editorial Guajardo, 1978, p. 77. Cit. en Witker Velásquez, Jorge, El Constitucionalismo Económico en la Carta de Querétaro, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 86.

- Hacer efectivo el principio constitucionalista de nacionalización del subsuelo, a través de la recuperación de los recursos naturales;
- Una rígida vigilancia en la operación de las diversas empresas extranjeras;
- La promoción del desarrollo de la minería, el petróleo, la industria, la agricultura, etc., con recursos nacionales, creándose cuerpos técnicos para promover la exploración de los yacimientos minerales y petrolíferos, aumentando las reservas nacionales en función del desarrollo industrial, regulando la operación de la industria existente por medio de la creación de consejos de planificación industrial, entre otras;
- La supresión de las formas de intermediación comercial que deforman el mercado y desvían de los renglones productivos el excedente económico, dilapidándolo, lo que tenía como objetivo el procurar la eliminación de las formas negativas de concentración de capitales;
- Realización de medidas para elevar la capacidad de compra de las grandes masas, con lo cual se perseguía el fortalecimiento del mercado interno;
- Lograr la redención económica y social de los campesinos, dotándolos no sólo de tierras y aguas, sino organizándolos y capacitándolos económicamente. Para asegurar lo anterior, se proponía la formación de cooperativas, el incremento del crédito agrícola, la introducción de maquinaria y fertilizantes, así como la construcción de obras de riego y vías de comunicación; y,
- Por último, el impulso en materia de educación, mereciendo preferencia la educación rural, indicándose los porcentajes para tal fin, que eran de un 15% en 1934 a un 20% en 1939.

Mediante este instrumento, con el cual se inicia la planeación económica en México, y que Cárdenas lo implementó a través de un órgano consultivo especial llamado Comité Asesor Especial, para su seguimiento y evaluación, culminando con una oficina técnica responsable, inscrita en la Secretaría de Gobernación.

Consolida lo anterior la creación de instituciones con especial relevancia en el México contemporáneo, entre las que contamos al Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) y la Ley de Seguro Social.

Para 1938, comienza a regir el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión (derogado para 1941).

También señalemos que durante el gobierno del Presidente Cárdenas se impulsó el desarrollo nacionalista del país mediante la nacionalización de los ferrocarriles nacionales. Efectivamente, el 23 de junio de 1937 el presidente Cárdenas decretó la expropiación de los intereses minoritarios de los Ferrocarriles Nacionales de México, pertenecientes a capitalistas extranjeros, pasando completamente al control gubernamental.

#### 2.2.2.4. NACIONALISMO VS. NEOLIBERALISMO.

La etapa de los setenta del siglo pasado implicó un debate entre dos modelos económicos totalmente distintos: nacionalismo y neoliberalismo.

El nacionalismo, como ya hemos hecho referencia más arriba, tuvo como interés establecer una institucionalidad estatal que procurara la entrega de los beneficios que pretendía el Constituyente de 1917. El nacionalismo fue el elemento resultante de la Revolución de 1910 y de su proyecto con el texto constitucional de 1917,

que, ya hemos mencionado, tuvo como eje esencial la justicia social, desde la comprensión de que la apertura económica liberal había generado las profundas desigualdades sociales dentro del período del porfiriato. A partir de aquello, la construcción de México se dirigió a una visión institucional que tuviese por meta conseguir ámbitos de igualdad social a los más amplios sectores del país, a partir de la intervención estatal (la repartición de los ejidos, durante el cardenismo, es la expresión más gráfica de aquello) dentro de los márgenes establecidos por el original artículo 27 constitucional.

Esta lógica operativa del Estado mexicano del siglo XX permitió el aval social necesario para poder implantar, ante todo el país, una política reformista impulsada por la creciente intervención del Estado en la economía, asumiendo el papel de máxima autoridad política, así como de juez y parte en la solución de los conflictos entre clases derivados de la dinámica de desarrollo. En ese contexto, sus actividades se extendieron más allá de las relacionadas con las áreas económicas y los procesos distributivos<sup>132</sup>.

Tal forma protagónica del Estado, especialmente en materia de la conducción económico-social, tiene su explicación en que la institucionalidad dependía del grado en que las acciones de gobierno ayudaran a armonizar, en la lógica del crecimiento económico, los intereses de los diferentes grupos y actores. Así, en la medida que se fue consolidando el poder del Estado mexicano en las décadas del treinta y cuarenta del siglo pasado, el manejo de los recursos públicos y las decisiones estatales se direccionaron a ampliar las oportunidades de valorización del capital, al tiempo de alcanzar cierta justicia social, tanto como un objetivo estrictamente ético del Estado, como para lograr cierta correspondencia entre la acumu-

---

<sup>132</sup> 298 Huerta Moreno, María Guadalupe, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, *Política y Cultura*, núm. 24 (enero), México, UAM-X, 2005, p. 126.

lación privada y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, que eran la clave para mantener una organización social estable que no fuera un impedimento en la construcción del capitalismo mexicano<sup>133</sup>.

Lo anterior significó el establecimiento de un Estado intervencionista, en donde lo público y lo político se identificaron con lo social. De esta forma, si bien el incremento en las funciones y los gastos públicos podría cuestionarse en términos de costo-beneficio, en su momento fue esencial para consolidar una economía pública, que, en ausencia de una alternativa viable por parte del capital privado, permitió al Estado desempeñar un papel clave *“en la definición del rumbo y de las características internas de la dirección y la planeación de los procesos económicos”*<sup>134</sup>.

Por otra parte, la consolidación de la figura de un Estado fuerte y altamente interventor permitió establecer la idea de que el Estado era el estabilizador de las relaciones sociales y del ciclo económico, lo que en particular es importante en una economía de mercado que por su naturaleza es excluyente<sup>135</sup>.

El panorama anterior empezó a cambiar hacia fines de los '70, cuando comenzaron a manifestarse a escala mundial y de forma brusca los efectos del agotamiento de la expansión previa del capitalismo. Atrás quedó el periodo de estabilidad económica con tipos de cambio y tasas de interés fijas que daban certidumbre a las finanzas internacionales y a la planeación económica y empresarial entre países<sup>136</sup>. En este contexto, los mercados internos crecían en

---

<sup>133</sup> *Íbidem*, p. 127.

<sup>134</sup> Cordera, Rolando, “Estado y economía en México: la perspectiva histórica”, *Economía de América Latina*, núm. 3, México, CIDE, 1979, p. 102.

<sup>135</sup> Huerta Moreno, María Guadalupe, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, *op. cit.*, Nota 298, p. 128.

<sup>136</sup> “En ese contexto los dos organismos financieros multilaterales más importan-

respuesta a las políticas tanto de inversión y gasto público de corte expansionista, derivadas del triunfo de las propuestas económicas de corte keynesiano, así como la protección comercial y desarrollo industrial, que buscaban mejorar la posición de las empresas en el comercio internacional, pese a que la integración de los diferentes países al comercio estaba claramente diferenciada porque el control tecnológico y la utilización de formas de organización innovadoras permitían a las empresas de los países desarrollados ocuparse de los procesos productivos intensivos en capital, al mismo tiempo que mantenían un fuerte control sobre las regiones productoras de materias primas en el mundo.

Aquello apenas dejaba a los países en desarrollo un escaso margen de autonomía respecto al sistema económico mundial en cuanto a decisiones sobre estrategias de desarrollo. A su vez, el progreso de las comunicaciones avanzaba prácticamente en paralelo con las necesidades de reducción de los costos de transacción en los negocios, las finanzas y las inversiones de las grandes transnacionales<sup>137</sup>.

Durante la década de los '80, iniciando el ciclo de caída de la ex Unión Soviética (producto del proceso aperturista determinado por las políticas de la perestroika y glasnot), se dio paralelamente impulso al proceso de la entrada en escena del pensamiento monetarista-neoliberal, quizá ya comprendiendo el eventual fin del bloque soviético y la entrada en protagonismo unilateral de las grandes potencias del bloque capitalista, encabezados por el Estados Unidos

---

tes, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, eran pilares de la estabilidad y el desarrollo. El primero, al garantizar la convertibilidad de las monedas no sólo favorecía el comercio mundial sino que al mismo tiempo evitaba el surgimiento de fluctuaciones monetarias que pudieran afectar las finanzas internas y externas de los países. El segundo, al brindar asesoría técnica y dar créditos para que se pudieran concretar proyectos para la formación de capital e infraestructura con los cuales apoyar el crecimiento económico". Correa, Eugenia, "Liberalización y crisis financieras", *Revista Comercio Exterior*, México, 2002. Disponible en <https://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/278/8/RCE8.pdf>

<sup>137</sup> Ibidem, p. 129.

de la administración Reagan y el Reino Unido de la administración Thatcher. Si bien hemos hecho referencia en el Capítulo anterior al proceso neoliberal (del que nos volveremos a hacer cargo en los Capítulos siguientes), lo cierto es que nuestro país se vio involucrado en este contexto desde por lo menos la primera mitad de la penúltima década del siglo pasado, como desglosaremos más adelante.

Como también indicaremos más adelante, el eje central del modelo neoliberal fueron los cuestionamientos que se hicieron al Estado benefactor no sólo desde el terreno económico (en cuanto al manejo principalmente de la política económica y de la intervención pública en las actividades económicas), sino también del político y del ideológico, por la avanzada de las ideas de la derecha o conservadoras. En estas ideas, la libre competencia sirve tanto para expandir la esfera de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, como para estimular la creatividad, la innovación, el progreso técnico y el desarrollo económico. Conforme con dichas ideas, cualquier intervención que perturbe el ajuste automático del mercado (si los precios no se fijan libremente por las fuerzas del mercado) hace imposible la realización del cálculo empresarial y elimina la eficiencia económica de las sociedades<sup>138</sup>.

Bajo esta premisa, la intromisión estatal en el funcionamiento del sistema de precios es la que deteriora la estabilidad y los equilibrios “naturales” del mercado. De ahí que constituya la “raíz” de todos los problemas de la sociedad, pues si todos los agente económicos

---

<sup>138</sup> Una muestra clara de este tipo de argumentación se encuentra en Ludwig von Mises, quien se presentaba como un acérrimo enemigo de la intervención estatal en la economía y un convencido partidario del funcionamiento sin interferencias de los mercados. Sostenía que, independientemente de que fuera bien intencionado el intervencionismo gubernamental en algún mercado, al actuar el gobierno contra la lógica capitalista se propiciarían consecuencias nocivas, no deseadas. Cué, Agustín, “Ludwig von Mises y su crítica al intervencionismo estatal”, en *El pensamiento austriaco en el exilio*, México, UAM- A, 1996, p. 73.

son iguales, poseen la misma información y cuentan con una dotación de riqueza que utilizan de manera racional en la adquisición de bienes y servicios, no se requiere que alguna instancia pública intervenga en los procesos económicos. Con esas consideraciones se presenta una fuerte oposición a la participación del Estado en la economía, pues supone que es la actividad estatal, principalmente la vinculada con políticas sociales y actividades productivas, la que impide que el sistema económico se autorregule por sí mismo y, por tanto, el neoliberalismo “*no desea el intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades o versiones*”<sup>139</sup>. Cualquier acto de gobierno dirigido a mantener los medios de consumo social o colectivo se considera dañino, porque la ampliación de las acciones estatales interfiere en las actividades de los individuos produciendo distorsiones en el mercado y alterando con esto las relaciones sociales.

Evidentemente, aquel panorama chocaba bruscamente con la concepción del Estado mexicano de gran parte del siglo XX, moldeado bajo el parámetro del nacionalismo revolucionario, que había permitido el impulso social que hemos descrito en apartados anteriores de este Capítulo; el Estado impulsor, eje rector y protagonista del impulso nacionalista con contenido social, era totalmente incompatible con un Estado reducido, que dejase abierta la esfera de “lo público” al ámbito del sector privado.

Los siguientes párrafos tienen como objeto explicar tal fenómeno, así como de graficar cómo incidió en los aspectos relacionados con el proceso económico y presupuestario.

---

<sup>139</sup> *Ibíd.*, p. 94

#### 2.2.2.5. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES A PARTIR DE 1982.

Hacia 1982 se daban una serie de circunstancias particulares en nuestro país<sup>140</sup>:

- Carácter de la crisis detonadora: las tres crisis fueron tanto políticas como económicas, aunque cada una tuvo una predominancia particular. Estas fueron la crisis de 1982 (nacionalización), la de 1994 (nacionalización privatizante), ambas por razones económicas, mientras que la crisis de 1988-1992 (privatización) fue predominantemente política.
- Carácter del régimen político: en 1982, el partido de Estado se encontraba firmemente enraizado en el poder; en 1992, dicho control había empezado a disminuir claramente; en 1995, el sistema político se encontraba bajo un franco ataque societal, y para 1999, el arribo de la democracia electoral de competencia abierta había llegado para quedarse.
- Bases sociales de apoyo al régimen político: entre 1982 y 1999, los mecanismos históricos del control social que durante mucho tiempo operaron por medio del corporativismo y el clientelismo fueron reformados y actualizados. A medida que avanzó el tiempo entre los tres casos de referencia, el poder social y los soportes políticos del régimen se desplazaron de manera considerable hacia las grandes corporaciones internacionales y los poderes fácticos. Con esto se dio por terminada la semi incorporación de las clases populares al Estado que tuvo lugar en la mejor época del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

---

<sup>140</sup> Sandoval, Irma E., “Economía política del neoliberalismo: ideas, intereses y reversibilidad”, *Argumentos*, vol. 20, núm. 54 (mayo-agosto), México, UAM-X, 2007, pp. 130-131.

También hubo una variación importante en cuanto al carácter y los resultados de las respuestas financieras producidas. A continuación, tres diferencias cruciales<sup>141</sup>:

- Perfil del intervencionismo estatal: la expropiación de los bancos en 1982, ocurrida por un proceso de reestructuración de la clase financiera mexicana conducido desde el mismo aparato estatal. En 1992, la intervención por parte del Estado para entregar los bancos a la nueva clase de financieros y casabolseros, se acompañó del auspicio de prácticas especulativas y la permisividad y protección total a esta nueva clase financiera hegemónica; finalmente en 1995, al papel del Estado como salvador y beneficiario de los bancos en dificultades le siguió el encubrimiento absoluto de la corrupción financiera y de un repertorio de las más variadas prácticas ilícitas originadas en la complicidad de las elites políticas y económicas del país.
- Tipos y niveles de rentismo y corrupción: con la nacionalización bancaria los niveles de corrupción y rentismo en el sector fueron relativamente reducidos tanto antes como después de la medida en cuestión. La privatización, por otro lado, generó niveles de rentismo muy extendidos por parte de banqueros que actuaron en colusión con altos funcionarios de gobierno durante todo el proceso privatizador de 1992 y tiempo después de haber concluido el mismo. Finalmente, con la experiencia del rescate bancario, el rentismo imperante en la privatización cambió a una corrupción generalizada y de niveles alarmantes. En todo este proceso privó la opacidad, la generación de múltiples conflictos de interés y la generalización absoluta de fenómenos de colusión entre funcionarios de gobierno, grandes inversionistas y banqueros durante y después del rescate financiero de 1994 1995. Este

---

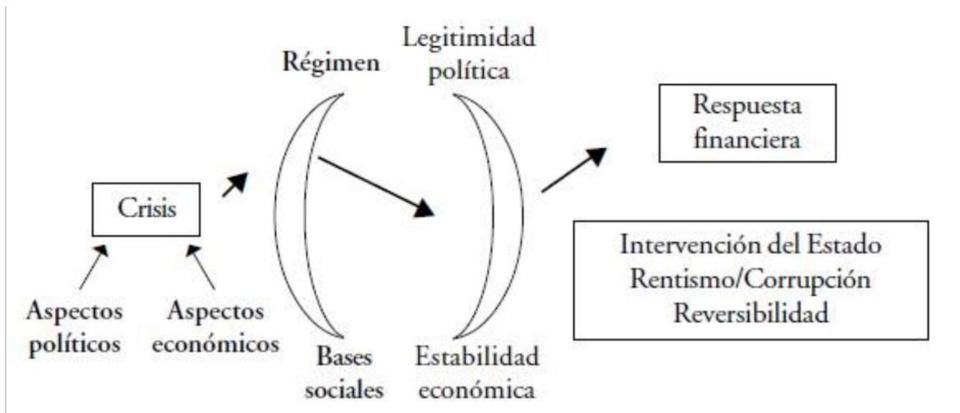
<sup>141</sup> Ibidem, pp. 131-132.

escenario de acentuada corrupción y opacidad comenzó a ser sometido a una operación de limpieza y transparencia en 1999, cuando, por primera vez, el país pudo atestiguar el funcionamiento de un Congreso más plural y democratizado.

- **Reversibilidad:** la nacionalización fue inmediatamente revocada en los años posteriores a 1982. La privatización fue un proceso mucho más definitorio en la escena política y financiera de lo que pudo haber sido la nacionalización. A pesar de ello, el proyecto por consolidar una nueva elite de banqueros abortó súbitamente debido a la impropia conducción del proceso privatizador y a la irresponsable gestión de los bancos recién privatizados. El rescate fue el caso menos reversible de las tres decisiones de política financiera presentadas aquí, y además consolidó el rol del Estado como soporte externo de los bancos privados.

Estas situaciones se han descrito con el siguiente cuadro:

**Cuadro 5. Estructura de la crisis y respuesta financiera**



Fuente: Sandoval, Irma E., “Economía política del neoliberalismo: ideas, intereses y reversibilidad”, op. cit., p. 132.

Durante este período, se han realizado una serie de modificaciones al artículo relacionado con el presupuesto, que podemos ubicar de la forma:

- Artículo 74, fr. IV: en noviembre de 1982<sup>142</sup> ocurrió la primera reforma de este período (la quinta a este artículo), que propuso que el Ejecutivo Federal haga llegar a la Cámara de Diputados, las correspondientes Iniciativas de Leyes de Ingresos y los Proyectos de Presupuesto de Egresos a más tardar el día 15 del mes de noviembre o, hasta el día 15 de diciembre. Siendo el Secretario de Despacho quien presente dichas Iniciativas y asimismo comparezca ante la Cámara.
- Para 1987<sup>143</sup> ocurre la segunda reforma del período a esta fracción, en virtud de la cual se pretendió que la Cuenta Pública del año anterior, se presente a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio.
- En octubre de 1993<sup>144</sup>, se da una nueva reforma a este apartado, cuyo objeto fue establecer que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cumplirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

---

<sup>142</sup> Decreto por el que se reforma el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 1982.

<sup>143</sup> Decreto para reformar el párrafo sexto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución General de la República, para quedar en los términos que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987.

<sup>144</sup> Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del Título Quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993.

- La siguiente fue en julio de 1999<sup>145</sup>, que pretendió emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno y, un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos, promoviendo una reforma integral a los órganos de control externo e interno, que atienda al equilibrio adecuado de Poderes, a fin de asegurar que, efectivamente, se limiten y controlen entre sí.
- También en julio<sup>146</sup>, pero de 2004, otra reforma a esta fracción pretendió emprender una reforma profunda al esquema de control y supervisión de la gestión pública federal, que prevea instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos que la sociedad aporta al Gobierno y, un oportuno y claro rendimiento de cuentas por parte de los servidores públicos, promoviendo una reforma integral a los órganos de control externo e interno, que atienda al equilibrio adecuado de Poderes, a fin de asegurar que, efectivamente, se limiten y controlen entre sí.
- En mayo de 2008<sup>147</sup>, una nueva reforma estableció que la función de fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación esté regulada en su alcance por los principios

---

<sup>145</sup> Decreto por el que se Reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 1999.

<sup>146</sup> Decreto que reforma el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al proceso presupuestal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 2004.

<sup>147</sup> Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 07 de mayo de 2008.

rectores de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad, como preceptos a los que deberá sujetarse la actuación del órgano técnico fiscalizador.

Como hemos podido observar, el proceso de evolución del modelo de Estado de bienestar de economía mixta fue la base para el desarrollo del Estado mexicano a partir de la entrada en vigor de la actual Constitución Política. Aquel modelo, si bien no estuvo ajeno a las vicisitudes y complicaciones de su tiempo, permitió el fortalecer la institucionalidad resultante del Constitucionalismo social inaugurado por el Constituyente de Querétaro de 1917, que exigía la intervención del aparato estatal para impulsar y dar efectividad a las demandas de la población, surgidas a partir de la Revolución mexicana de 1910.

Con estos antecedentes, resulta obvio que el Estado requería un ejercicio presupuestal tendiente, cada vez en mayor medida, a buscar el impacto de los recursos públicos en los programas sociales, que darían concreción a las aspiraciones revolucionarias.

Sin embargo, el desarrollo pleno de la economía mixta se confrontaría hacia finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta, el embate de la doctrina neoliberal, en total oposición a los resultados y alcances logrados en las décadas anteriores de plena intervención del Estado en la actividad económica, para beneficio social.

Lo anterior tendría alcances respecto de la posición que el Estado mexicano guardaría ante la disyuntiva planteada por la continuación del nacionalismo revolucionario frente a los principios neoliberales, impuestos por el FMI y el Banco Mundial, lo que podremos observar en los siguientes apartados.

### 2.3. ESTABILIDAD ECONÓMICA: POLÍTICA FISCAL Y POLÍTICA MONETARIA.

Si bien el contexto económico mexicano, en materia de política fiscal, se dio por las propias circunstancias sociohistóricas de nuestro país en ese entonces, es clara la influencia del entorno internacional dado desde las dos últimas décadas del siglo XX. Estas señalan el fin del bloque soviético y la imposición de una visión económica de corte neoliberal, que, bajo el pretexto de la estabilidad económica, se afianza a finales del siglo pasado.

Es el análisis correspondiente a esta transición el que se desarrollará en las siguientes páginas.

#### 2.3.1. CONCEPCIÓN TEÓRICA DE LA ESTABILIDAD ECONÓMICA COMO META DE LOS ESTADOS NEOLIBERALES.

Hacia finales de los setenta del siglo pasado, se empezaron a manifestar, a escala mundial -y de forma abrupta- los efectos del agotamiento de la expansión previa del capitalismo. En desfase quedaba el periodo de estabilidad económica, con relación a los tipos de cambio y tasas de interés fijas, que daban certidumbre a las finanzas internacionales y a la planeación económica y empresarial entre países<sup>148</sup>.

La crisis productiva, que se había iniciado en las economías occidentales, así como el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones en los países en desarrollo, se expresó con claridad en un momento en el que la liberalización incipiente de los movimientos de capitales comenzó a crecer de manera desproporcionada, aunada a la expansión de las operaciones de los euromercados,

---

<sup>148</sup> Huerta Moreno, María Guadalupe, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, op. cit., Nota 298, p. 129.

y los desequilibrios de las finanzas públicas. Del mismo modo, con el resquebrajamiento del régimen de paridades fijas, las tasas de interés se dispararon y, como las economías en desarrollo habían contraído previamente grandes montos de pasivos, se produjo un desorden financiero internacional que derivó en el gran problema de la deuda externa de la década de 1980, situación particularmente crítica para América Latina<sup>149</sup>.

Estos cambios se produjeron bajo la influencia del neoliberalismo. Consecuentemente, su base está en la aplicación de las llamadas políticas públicas estructurales, implantadas por una tecnocracia que, desde los ámbitos local e internacional, buscaba acelerar la restructuración de los Estados, de la economía y de las organizaciones, en un entorno de algo llamado “modernidad”, marcada por los altos grados de competitividad -entre otros-, impuestos desde el FMI y el Banco Mundial, sin atender la disparidad económica de los países, ni los efectos colaterales de exclusión social, desigualdad y pobreza, con tal de alcanzar la estabilidad como meta neoliberal<sup>150</sup>.

En este contexto, la realidad estatal mexicana tendría que buscar viabilidad, encontrándola en el apoyo del sector privado, para lo cual se impulsó una política de acercamiento, que involucraría al sector público, pero también a los sectores social y privado, a modo de contener el incremento en los precios y, con ello, la inflación. Los instrumentos para llevar a cabo tales propósitos fueron, precisamente, los llamados pactos, mediante los cuales se procuraba la estabilidad económica, y que comentaremos a continuación.

---

<sup>149</sup> Quijano, José (et al.), México, Estado y Banca Privada, México, CIDE, 1981.

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 134.

### 2.3.2. PACTOS DE ESTABILIDAD ECONÓMICA.

En ese contexto ideológico, se impulsó un conjunto de políticas de perfil contraccionista, cuyo eje es el cambio de “régimen económico” para sustituir al Estado benefactor en los países desarrollados, y al Estado interventor en los países que no habían alcanzado este nivel de desarrollo, por un Estado neoliberal -subsidiario-, que cambia la gestión gubernamental hacia acciones destinadas a salvaguardar los derechos de propiedad, supervisar los intercambios mercantiles, asegurar el cuidado del ambiente y vigilar la aplicación de las leyes<sup>151</sup>.

Se pretende un ajuste que favorezca la reestructuración económica y la modernización institucional, con la intención de reconvertir a las economías nacionales y a las empresas incrementando su productividad, logrando así una mejor integración respecto de los flujos financieros y el comercio internacional. Estas políticas que “permiten” dicha reestructuración, se dieron dentro del “Decálogo” del consenso de Washington, que, como quedó público hacia áreas de alto rendimiento económico y potencial para mejorar la distribución del ingreso, reforma fiscal, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización comercial, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y garantías a los derechos de propiedad. Esto, según tal discurso, crearía un dique para reducir los desequilibrios externos e internos, e incorporaría a la modernización a todos los agentes y organizaciones económicas<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Huerta Moreno, María Guadalupe, “El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario”, op. cit., Nota 298, p. 135.

<sup>152</sup> Ídem anterior.

En el caso de nuestro país, lo anterior se manifestó a través del establecimiento de diversas medidas, entre ellas la realización de lo denominado como “pactos”, es decir, acuerdos que tuvo el Ejecutivo con los sectores privado y social, con el objetivo de buscar la estabilidad económica del país.

### 2.3.2.1. EN BÚSQUEDA DE LA ESTABILIDAD ECONÓMICA: 1976-1982.

En 1976, se inicia el sexenio de José López Portillo, con una mezcla de preocupación y esperanza: preocupación por la seria crisis económica y de legitimidad del país, así como esperanza porque en 1974 se habían descubierto yacimientos petroleros en el sureste del país<sup>153</sup>.

La estrategia de López Portillo consistió en buscar respaldo de los grupos tanto de la izquierda como de la derecha, para así promover en el exterior un acercamiento con los Estados Unidos y el FMI. A nivel local, se llevó a cabo una reforma electoral que permitió la creación de partidos, el aumento en el número de diputados<sup>154</sup>, además de otorgar espacio político en los medios de comunicación, lo que eventualmente beneficiaba a la izquierda.

En cuanto a la derecha, el gobierno buscó reformular las estrategias económicas, procurando evitar medidas populistas que llevaran a otra crisis; para ello, se pretendió recobrar la confianza de los capitales extranjeros y nacionales, sujetándose a condicionantes económicas impuestas por el FMI y la banca comercial, principalmente estadounidense. Esta dependencia financiera y comercial

---

<sup>153</sup> Rico, Carlos, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VIII. Hacia la globalización, México, Senado de la República, 1991, pp. 69-70.

<sup>154</sup> Para dar cabida a la oposición por representación proporcional.

con Estados Unidos era clara, sobre todo tras la crisis económica de 1976<sup>155</sup>. Para Estados Unidos, por su parte, el único asunto importante era el de los energéticos.

Lo anterior se canalizó con la posibilidad de que México entrara al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, en adelante) a inicios de 1979<sup>156</sup>, que significaba un cambio en el modelo de desarrollo. Sin embargo, México decide posponer el ingreso al GATT<sup>157</sup>.

Característica del final de este sexenio fue la crisis de 1982, que afectó al país y a la región. La crisis de 1982 provocó una baja en el PIB, que pasó de -0.7% a -4.3% en 1983<sup>158</sup>; reducción de las re-

---

<sup>155</sup> Crisis que se manifestó, entre otras causas, por la disminución del precio del petróleo, incremento de la deuda pública e inflación, aunado a las presiones del sector privado nacional, que buscaba el cambio de modelo económico más favorable a sus intereses y a los propósitos de acumulación. García Alba, Pascual y Serra Puche, Jaime, *Causas y Efectos de la Crisis Económica en México*, México, COLMEX, 1984; Mancera Aguayo, Miguel, “Crisis económicas en México, 1976-2008”, revista *Este País*, núm. 214 (enero), México, 2009, pp. 21-30.

<sup>156</sup> Rico, Carlos, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*. Tomo VIII. *Hacia la globalización*, op. cit., Nota 301, p. 86.

<sup>157</sup> El gobierno, en esta pretensión de ingresar al país al GATT, se topó con una división a favor y otra en contra, tanto dentro de su seno como de su partido, el PRI. La disputa entre los llamados “proteccionistas” y los “liberales”, movilizó, por un lado, a la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), al Colegio Nacional de Economistas, y a partidos de izquierda e intelectuales progresistas a oponerse a dicha incorporación; mientras que, a favor de dicha postura, estuvieron agrupaciones empresariales como la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), así como partidos políticos de centro y de derecha. Vid. Hernández Chávez, Alicia, op. cit., Nota 275, p. 447.

<sup>158</sup> Licona Michel, Ángel, “Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad”, *Equilibrio Económico, Revista de Economía, Política y sociedad*, Vol. 10-1, núm. 37 (enero-junio), Coahuila, Facultad de Economía de la Universidad de Coahuila, 2014, p. 99.

servas internacionales de 5,035 millones de dólares en 1981 a 1,832 millones de dólares en 1982, y en 1983 llegan a los 4,933 millones de dólares<sup>159</sup>; por un déficit en cuenta corriente de 2,685 millones de dólares y otro del sector público equivalente al 17% del PIB, así como una deuda externa total de aproximadamente 85 mil millones de dólares<sup>160</sup>.

El 1º de septiembre de 1982, durante su último informe de gobierno, López Portillo anuncia la nacionalización de la banca.

El carácter ambiguo en el manejo de la política económica durante el sexenio de López Portillo que, en algunos períodos, parecía orientarse por los designios estadounidenses, y en otros buscaba apegarse a las políticas del Estado de bienestar de sexenios anteriores, terminó convirtiéndose en el punto de inflexión que propiciaría el clima pertinente para el cambio de la política económica que buscaba el sector privado y los centros económicos y financieros internacionales.

#### 2.3.2.2. PACTOS DURANTE 1982-1988.

En diciembre de 1988, asume Miguel de la Madrid Hurtado la presidencia de la república, por el sexenio 1988-1994.

La tarea primordial del nuevo gobierno federal era “lograr la transformación estructural de un sistema económico que acababa de mostrar su inviabilidad histórica”<sup>161</sup>. Para ello, De la Madrid indicó que la relación con los Estados Unidos era esencial para el

---

<sup>159</sup> Según datos de INEGI de 2013. Cit. En Licona Michel, Ángel, op. cit., Nota 324, p. 101.

<sup>160</sup> Ídem.

<sup>161</sup> Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la Sombra de la Revolución Mexicana*, 2a. ed., México, Cal y Arena, 1990, p. 279.

éxito de sus metas, al saber que dicho país era el eje de relación con el nivel de apoyo que México requería de los organismos financieros mundiales.

Los objetivos en política exterior durante la administración de Miguel de la Madrid fueron Centroamérica y Estados Unidos. El primero como objetivo en materia política, y el segundo, económica. Mientras se disentía con los Estados Unidos en Centroamérica<sup>162</sup>, se coincidía totalmente con ellos en materia económica y financiera. Se mantenía la imagen de gobierno progresista e independiente, a la vez que aumentaba la dependencia económica, financiera y comercial con Estados Unidos. Aunque los dos objetivos parecían ir en sentidos totalmente inversos, se puede ver que ambos objetivos iban de la mano, puesto que la consecución de lo primero facilitaba el éxito de lo segundo.

La visión que Estados Unidos tenía hacia México era, para ese entonces, de profunda desconfianza. Las políticas seguidas por Echeverría y López Portillo crearon ante el gobierno de Washington una imagen de irresponsabilidad, populismo, corrupción y “antiamericanismo”. Pero sin duda lo que más inquietaba a los estadounidenses era la vigencia del sistema político mexicano como se encontraba en ese momento. En lo económico, el sistema había acabado con el país; en lo político, a pesar de las crisis económicas recurrentes se había mantenido un clima político y social estable; sin embargo, las fuerzas opositoras se estaban fortaleciendo por la ineptitud del régimen. En Estados Unidos, se empezó a manejar la idea de que podría ser el momento oportuno de acercarse a los opositores al régimen, obviamente a aquellos que comulgasen con las ideas de Washington.

---

<sup>162</sup> Por ejemplo, con el fracaso del llamado Grupo Contadora, para mediar en el conflicto entre Estados Unidos y Nicaragua, que el primero respondió apoyando directamente a los grupos insurgentes (los Contra) al gobierno sandinista.

A nivel económico, las metas señaladas entre 1983-1984 tuvieron resultados contrastantes. Para 1985, la inflación fue de 64%; el PIB creció 2.8%, mientras que el déficit financiero 10% del PIB, y el salario real tuvo una caída de 35%. Hacia 1986, la política se concentró en reducir la inflación a 45 o 50%; crecer en 1%; reducir el déficit financiero a un 4.9% del PIB, así como limitar el endeudamiento público externo en 4 mil millones de dólares<sup>329</sup>. Como resultado, en 1986 la inflación alcanzó 106%, el PIB una tasa de crecimiento negativa, el salario real cayó en 37%, y el déficit financiero se incrementó a 16.3% del PIB<sup>163</sup>330.

Así, con la pésima imagen que México tenía ante Estados Unidos, nuestro país se fue ganando el acercamiento a Washington a través de la implantación de las políticas económicas neoliberales. El gobierno abrió el mercado mexicano hacia las compañías extranjeras, implantando políticas económicas austeras, solicitando su adhesión al GATT y poniendo a la venta empresas paraestatales “no-estratégicas”.

La culminación de la actividad económica del sexenio de De la Madrid tuvo resultado económicos dispares. Para 1987, el déficit financiero fue de un 16% del PIB; la inflación doble a lo programado, y la economía presentó mejorías con respecto a 1986: el PIB creció en un 1.9%, los términos de intercambio mejoraron en 10.6%, las exportaciones no petroleras alcanzaron una participación en el PIB de 15%. La balanza en cuenta corriente pasó de un déficit de 1,673 millones de dólares en 1986, a un superávit de

---

<sup>163</sup> 330 Ídem.

3,881 millones de dólares en 1987, producto del aumento de las exportaciones tanto petroleras como no petroleras, y de la disminución de las importaciones<sup>164</sup>331.

**Cuadro 6. Crecimiento del PIB y del ingreso per cápita 1980-1988**

Desde 1988, en definitiva, México entra al modelo económico

Año	Crecimiento del PIB (%)	Ingreso per cápita (dólares)
1980	8.3	4,338
1981	8.8	5,044
1982	-0.7	5,192
1983	4.3	5,059
1984	1.6	5,311
1985	2.8	5,596
1986	3.8	5,307
1987	1.9	5,443
1988	1.2	5,587

Para diciembre de ese año, Carlos Salinas de Gortari inicia su sexenio, realizando profundos ajustes en las finanzas públicas e impulsando la apertura financiera y comercial, además de la privatización de las empresas paraestatales, bajo las eventuales premisas de crecimiento económico, sin inflación y reducir la deuda pública<sup>165</sup>332.

Fuente: Lidia Michel, Ángel, "Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad", op. cit., p. 101.

<sup>164</sup> 331 Ibidem, p. 101.

<sup>165</sup> 332 Ídem anterior.

<sup>166</sup> 333 Ibidem, p. 102.

Se lanzó en 1988 el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que implicó elevar precios, austeridad del gasto público, además de un muy leve aumento salarial. Salinas pretendió cambiar el papel del Estado, transformándolo en un promotor de la inversión, con capacidad de orientar el crecimiento económico con base a los procesos de apertura comercial; en resumen, continuar con el proceso de inserción de México al proyecto neoliberal.

La apertura comercial pretendió atraer flujos de Inversión Extranjera Directa (IED). Esta última se convirtió en área prioritaria y se simplificaron trámites, a partir de la modificación de diversos artículos de nuestra Constitución, entre ellos el artículo 27<sup>167</sup>334, así como establecer incentivos para estimular su llegada al territorio mexicano; bajo el pretexto de propender al *“impulso de la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos y, el bienestar de sus familias”*, así como considerar *“que se precisa examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del País y de la elevación productiva del bienestar social”*<sup>168</sup>335, se dio marcha atrás a la reforma agraria, pues se permitió la venta y fraccionamiento de los ejidos. De igual forma, se impulsaron negociaciones comerciales y se logró la firma de un ambicioso Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN, entre México, Estados Unidos y Canadá), formando parte México de uno de los mercados más grandes del mundo, pero sin contar con las condiciones organizativas y tecnológicas suficientes para competir con las empresas de estos países.

#### 2.3.2.4. PACTOS DURANTE 1994-2012.

---

<sup>167</sup> 334 Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 06 de junio de 1992.

<sup>168</sup> 335 La Constitución Política... y sus reformas, Febrero 1917- Marzo 2013, México, Cámara de Diputados, 2013, p. 124.

1994 fue considerado como el “año terrible” de la política e historia mexicana en las últimas tres décadas. Inaugurado con el alzamiento neozapatista en Chiapas (en el contexto de la entrada en vigencia del TLCAN)<sup>169</sup>336, lamentablemente tuvo como culminación el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, y la inestabilidad subsiguiente que concluyó con la elección, en agosto de ese año, de Ernesto Zedillo Ponce de León, mismo que asumió la presidencia del país en diciembre de ese año por el sexenio 1988-1994.

En 1994, estalla la crisis del llamado Efecto Tequila, en virtud del cual, producto de la falta de reservas internacionales, vino la devaluación del peso mexicano frente al dólar. Así, el precio del dólar incrementó cerca del 114% (de \$3.40 a \$8.70) entre diciembre de 1994 y marzo de 1995. Además, se causaron quiebras de miles de compañías, desempleo y que muchos deudores se vieran impedidos de pagar sus deudas. El gobierno de Zedillo ideó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA, en adelante), para apoyar a la banca nacional contra los deudores. El FOBAPROA tuvo como objetivo el absorber las deudas ante los bancos, capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero de los ahorradores. Los pasivos del FOBAPROA llegaron a 552,000 millones de pesos por concepto de cartera vencida, misma que canjeó por pagarés ante el Banco de México, monto equivalente al 40% del PIB de 1997, a las dos terceras partes del Presupuesto de Egresos para 1998 y el doble de la deuda pública interna. Para septiembre de 1999, el

---

<sup>169</sup> 336 De hecho, ya así lo consignaba, a inicio de ese año, y de forma demasiado premonitoria, el periódico español El País. Orgambides, Fernando, “El ‘annus horribilis’ de México. La revuelta indígena convierte en ‘hombre fuerte’ a Camacho y debilita la candidatura presidencial de Colosio”, El país, edición de 23 de enero de 1994, en [https://elpais.com/diario/1994/01/23/internacional/759279610\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1994/01/23/internacional/759279610_850215.html)

costo de dichos pasivos ascendía a 873 mil millones de pesos<sup>170</sup>337. Los pasivos del FOBAPROA, que hasta ahora se siguen pagando, fundamentalmente en cuanto a intereses<sup>171</sup>338.

El ingreso per cápita bajó de 7,332 dólares en 1994 a 6,957 dólares el año siguiente, 7,293 dólares para 1996, y 7,767 dólares en 1997, superando a partir de este año el ingreso que se había tenido en 1994. Hacia 2000 se alcanzaron los 9,094 dólares, aunque en este mismo año la población de sus principales socios comerciales superó los 30,000 dólares en Estados Unidos, Canadá los 27,000 dólares, Japón los 25,000 dólares y Corea del Sur los 16,000 dólares<sup>172</sup>339.

En diciembre de 2000, asume Vicente Fox Quesada la presidencia del país, y con él la primera alternancia en el poder luego de siete décadas de hegemonía priísta. Fox, con formación profesional y política vinculada a los sectores privados del país, continuó con la profundización del modelo económico neoliberal; era el gobierno “de empresarios y para empresarios”. Se consideraba que, por medio del libre mercado, es como se haría más competitivo al país, aunque reconoció que la transición económica que vivió la economía mexicana hacia el neoliberalismo no fue fácil. En el Plan

---

<sup>170</sup> 337 Tépach Marcial, Reyes y Pitalúa Torres, Víctor David, Análisis de la crisis bancaria en México, México, División de Economía y Comercio del Servicio de Investigación y Análisis del Sistema Integral de Información Documental de la Biblioteca de la H. Cámara de Diputados, 1999, p. 14.

<sup>171</sup> 338 “Fobaproa, la deuda que los Millenials pagarán hasta morir”, México, Arena Pública, 02 de marzo de 2017, disponible en <https://www.arenapublica.com/economia/fobaproa-la-deuda-que-los-millenials-pagaran-hasta-morir>

<sup>172</sup> 339 Ídem.

Nacional de Desarrollo 2001-2006<sup>173</sup>340 se estableció que, para hacer más dinámicos a los sectores rezagados, era por medio de una mayor apertura al mercado<sup>174</sup>341.

Sin embargo, los resultados fueron distintos, sobre todo por la afectación a sectores sociales en proyectos tan polémicos como los del aeropuerto de Texcoco, con las consecuentes protestas de los ejidatarios de San Salvador Atenco (los más afectados por el proyecto), que culminó con la detención de 207 personas entre ellas 10 menores de edad, 146 detenciones arbitrarias, la expulsión de cinco extranjeros y quejas contra elementos policiacos por presuntas vejaciones y violaciones sexuales a 26 mujeres<sup>175</sup>342.

Respecto al ingreso per cápita, se mantuvieron los precarios avances de años anteriores, y en 2006 se alcanzaron los 13,402 dólares, mientras que Estados Unidos logró 45,575 dólares, Canadá 36,492 dólares, Japón de 32,771 dólares y Corea del Sur de 24,323 dólares<sup>176</sup>343.

En diciembre de 2006 asume el segundo sexenio panista, encabezado por Felipe Calderón Hinojosa, también bajo la sombra del fraude tras los apretados resultados de julio de ese año.

Como su antecesor, Calderón mantuvo en la mira la profundización del modelo de Estado funcional a la economía neoliberal.

---

<sup>173</sup> 340 Publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de mayo de 2001.

<sup>174</sup> 341 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, Presidencia de la República, 2001, p. 11.

<sup>175</sup> 342 CIDH, Informe número 74.15 del caso 12.846, Washington DC, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015.

<sup>176</sup> 343 Según cifras de la OECD de 2011. Cit. En Licona Michel, Ángel, “Política económica y crecimiento en México: cinco sexenios en busca de la estabilidad”, op. cit., Nota 324, p. 111.

Tanto la crisis de legitimidad derivada de los resultados electorales de 2006, como la crisis financiera mundial de 2008, provocaron que la política de austeridad administrativa opacara la posibilidad de que la modernización administrativa se convirtiera en prioridad del gobierno calderonista<sup>177</sup>344.

A lo anterior, hay que sumar la crisis generada por la violencia proveniente del combate al narcotráfico, así como el mal enfoque elaborado en materia de política social, incrementándose la corrupción (característica de todos los gobiernos neoliberales en México). Un documento elaborado hacia 2011 por la UNAM, indicó en este último rubro que

En general, la toma de decisiones está mucho más cercana a la intuición que a una metodología de políticas públicas convencionalmente aceptada. Se ensaya una y otra vez, a veces en un ciclo de reformas y contrar-reformas, sin que se sigan procesos formales de diseño, diagnóstico, implantación y evaluación. Esta actuación, errática a su vez, colapsa la posibilidad de consolidar sistemas de rendición de cuentas para aprender del acierto y del error, donde se apliquen las consecuencias que correspondan. Desde esta dinámica se ignora la información empírica levantada con instrumentos técnicos y se sobrevalora la información disponible a través de la experiencia anecdótica.<sup>178</sup>345

---

<sup>177</sup> 344 Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen y Somuano Ventura, María Fernanda, “Introducción: el período presidencial de Felipe Calderón Hinojosa”, Foro Internacional, LV (1), México, COLMEX, 2015, pp. 7 y 8.

<sup>178</sup> 345 Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia, México, UNAM Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011, p. 6.

Producto de los magros resultados de los dos sexenios panistas, las elecciones presidenciales de julio de 2012 devolvieron el triunfo al PRI, y la consecuente firma del llamado Pacto por México a fines de ese año, que narraremos con mayor relación en el Capítulo IV de esta Tesis.

El gasto público ejercido durante este largo período acusó la tendencia de reducir su asignación a cuestiones sociales, pues se consideraba que no eran funcionales a la pretendida estabilidad y eficiencia económicas que pregonaban los defensores del modelo económico neoliberal, tal como se examinará en el siguiente Capítulo.

### 2.3.3. POLÍTICA FISCAL DEL PERÍODO NEOLIBERAL.

En el contexto anterior, y a partir de 1982, como es claro, se ha aplicado en México el proyecto neoliberal, traducido en el abandono del Estado de bienestar de economía mixta, así como de su responsabilidad social; además, se reemplazó el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (“hacia dentro”) por la liberalización y desregulación industrial, comercial y financiera (“hacia fuera”). En este sentido, se priorizó al capital financiero o inversión de cartera por el capital productivo; mientras que, de la aspirada soberanía en el diseño de la política económica, se aceptaron las directrices del FMI y del BM.

Como hemos referido en el Capítulo I de esta Tesis, la aplicación del primer Consenso de Washington refería la toma de una serie de medidas. Entre estas, podemos mencionar<sup>179</sup>346:

---

<sup>179</sup> 346 Martínez Rangel, Rubí y Soto Reyes Garmendia, Ernesto, “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”, op. cit., Nota 159, pp. 46 y 48.

- **Disciplina fiscal:** prevalecía la opinión de que los déficits fiscales grandes y sostenidos generan problemas macroeconómicos a través de la inflación, el déficit de pagos y la fuga de capitales; igualmente, un déficit presupuestario, junto con altos niveles de inflación, crea desconfianza de los inversionistas, por lo que las exportaciones experimentaron una contracción en la década de los ochenta, producto de los altos déficits presupuestarios derivados de la política proteccionista.
- **Reordenación de las prioridades del gasto público:** esto se llevaría a cabo mediante el recorte al gasto público, con el objeto de reducir el déficit presupuestario, sin necesidad de recurrir a los impuestos. Los subsidios de la administración pública, especialmente las empresas paraestatales, se convertirían en los primeros perjudicados, por la asignación de recursos considerados como un despilfarro; sólo la eliminación paulatina de dichas subvenciones permitiría, según esta postura, asignar esos recursos en áreas estratégicas de carácter social.
- **Reforma fiscal:** conforme a las condiciones económicas de la región, una reforma fiscal debía realizarse con el objeto de ampliar la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y, por tanto, remediar el déficit presupuestario. Así, para esta postura, tener una amplia base tributaria se convierte en garantía de crecimiento.
- **Liberalización financiera:** en esta tendencia, prevalecieron dos principios generales relativos al nivel de los tipos de interés: uno, relativo a los tipos de interés, los que deberían ser determinados por el mercado; esto, con la idea de evitar la asignación inadecuada de los recursos derivada de la restricción del crédito por parte de los burócratas, conforme a criterios arbitrarios. Por otro lado, se señaló que los tipos

de interés reales deberían ser positivos, para así disuadir la evasión de capitales y, de acuerdo con algunos, incrementar el ahorro.

- Tipo de cambio competitivo: este era visto como un prerrequisito para el crecimiento, basado en las exportaciones; así, un tipo de cambio competitivo garantizaría los negocios para invertir en las industrias de exportación. De acuerdo con los postulados del Consenso de Washington, analizados en el Capítulo I, la política orientada al exterior y a la expansión de las exportaciones era condición esencial para la recuperación de América Latina.
- Liberalización del comercio: se trataba del complemento del tipo de cambio competitivo, con una política orientada al exterior. Se consideraba que el sistema de permisos de importación era una forma de restricción particularmente contraproducente, por lo que debía ser reemplazada por aranceles. De igual forma, la importación de insumos necesarios para la producción de exportación debería liberalizarse inmediatamente, reconociendo a los exportadores el derecho a descuentos sobre cualquier arancel remanente sobre insumos importados. También parecía ser ampliamente aceptado que los aranceles deberían reducirse gradualmente con el tiempo.
- Liberalización de la inversión extranjera directa: era complemento de lo anterior. Conforme a esto, se pensaba que la inversión extranjera traería capital, conocimiento y experiencia, a través de la producción de bienes necesarios para el mercado nacional o para contribuir a la expansión de exportaciones.
- Privatizaciones: estas tenían por objeto el aliviar el presupuesto del gobierno a partir de la privatización de empresas paraestatales; mediante este proceso, se liberarían una gran cantidad de recursos que, a su vez, serían destinados a áreas de carácter social. Esta reforma fue ampliamente impulsada

y apoyada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como medida eventual para impulsar el crecimiento y combatir los problemas sociales de América Latina.

- **Desregulación:** los orígenes de esta reforma se remontan a las administraciones de Jimmy Carter (1976-1980) y Ronald Reagan (1980-1988) y, en Estados Unidos; se pensó en aplicarla en América Latina debido a que las economías latinoamericanas contenían una serie de regulaciones que obstaculizaban la entrada de empresas nacionales y extranjeras. El proceso de desregulación estaba y sigue vinculado con la privatización, pues la venta de entidades paraestatales necesita la modificación de leyes y reglamentos que permitan la entrada de nuevos inversionistas y empresas nacionales y extranjeras, lo que a su vez beneficia a la inversión extranjera directa.
- **Derechos de propiedad:** con esta política, se pretendía el crear derechos de propiedad bien asegurados, al constituir un pre-requisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista. De igual forma, se pretendía la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación eficientes, para estimular el desarrollo de un sector privado eficiente.

En el ámbito social, la exclusión, la marginación, la “pobreza extrema”, fueron las palabras clave; en el ámbito político, se produjo la división de la élite priista y el dominio de la tecnocracia neoliberal sobre el estructuralismo keynesiano; el achicamiento del aparato estatal (privatizaciones) y la disminución del gasto público, afectaron al corporativismo y al control clientelar<sup>180</sup>347.

<sup>180</sup> 347 El neoliberalismo mexicano fue acompañado de una condición central: no afectar o trastocar la estructura política priista; en este sentido, fue limitada, direccionada a no tocar las fuentes de poder y control. La reforma económica se orientó por un criterio: cambiar lo necesario para no tocar lo esencial. Rubio, Luis, “El desafío chino”, Nexos, México, 2003.

<sup>348</sup> “El gobierno ubicó como factores internos de la crisis: a) el incremento del gasto público y del privado, incidieron en las presiones inflacionarias, en el desequilibrio

Como referimos más arriba, a fines de 1982 asumió la presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado, que desglosamos brevemente, al ser el parteaguas del tránsito del Estado de bienestar de economía mixta al Estado neoliberal.

De la Madrid asumió en un severo contexto de crisis económica; igualmente, junto con buscar resolver problemas coyunturales como la nacionalización de la Banca, que realizó su antecesor, tuvo que soportar la crisis estructural de la economía mexicana<sup>181</sup>348, concretada en: crisis agrícola, desarticulación industrial, déficit de la balanza de pagos, déficit fiscal, desigual distribución del ingreso, etcétera; y también, tuvo que hacer frente a la recesión económica de 1982 (con una disminución del PIB del -0.2%), excesivo índice inflacionario (del 100%), incremento de precios y tarifas del sector público, elevado déficit de la balanza comercial no petrolera y una creciente deuda pública<sup>182</sup>349.

Este escenario se agravó por las adversas condiciones internacionales, como el alza en las tasas de interés (ante una deuda total de 80,000 millones de dólares), reducción de nuevos créditos de

---

externo y en el déficit fiscal; b) por tener una inflación interna mayor que la exterior, se fortaleció el proceso de sobrevaluación del peso respecto al dólar, con lo que se incrementó el desequilibrio externo y el proceso hiperinflacionario. Como factores externos halló: a) la baja de los precios internacionales del petróleo, disminuyó los ingresos por exportaciones, con efectos negativos para la economía; b) el incremento de las tasas de interés, agudizó el problema de la enorme deuda externa; c) el mercado financiero internacional se contrajo, con efectos “perversos” para la contratación de nueva deuda”. Salazar, Francisco, “Globalización y política neoliberal en México”, *El Cotidiano*, vol. 20, núm. 126 (julio-agosto), México, UAM-A, 2004.

<sup>349</sup> Salazar, Francisco, “Balance global de la política económica en México: 1967-1982”, *Estudios Cuantitativos sobre la Historia de México*, México, UNAM, 1988.

181

182

las instituciones financieras internacionales, la caída de los precios mundiales del petróleo (y México con una estructura mono-exportadora), la política proteccionista diseñada por los países centrales (y México tan cercano de Estados Unidos).

Debido a este panorama, el gobierno elaboró su estrategia para enfrentar la crisis económica (*“no permitiré que la patria se nos deshaga entre las manos”*), que se plasmó en un programa de diez puntos para el corto plazo conocido como Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE, en adelante), complementado con la estrategia a mediano y largo plazo plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que buscó mediante la política del cambio estructural, que el crecimiento económico a mediano plazo, no generara ni agudizara los desequilibrios que condujeron a la crisis de 1982<sup>183</sup>350. La aplicación del PIRE<sup>184</sup>351, se transmutó en una fugaz disminución del déficit público.

---

<sup>183</sup> 350 De la Madrid, Miguel, *Las razones y las obras*, Gobierno de MMH, México, Fondo de Cultura Económica, 1986. Cit. en Salazar, Francisco, “Globalización y política neoliberal en México”, op. cit., Nota 348.

<sup>184</sup> 351 El gobierno De la Madrid acató el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), elaborado por el FMI, que le permitió a México tanto la posibilidad de renegociar su enorme deuda externa, como ser sujeto de crédito internacional al contar con el respaldo de dicha institución. Algunos de los principales objetivos del PIRE fueron: 1. una drástica reducción del déficit presupuestal del 16.5% al 8.5% en relación con el PIB a través de una adecuada política de gastos e ingresos consistente en: a) modificación de la política de precios y tarifas del sector público, para acrecentar los ingresos mediante la ampliación del precio de sus bienes y servicios; b) aumento de los impuestos indirectos, y c) reducción del gasto público real; 2. Disminuir el déficit externo mediante una política cambiaria que, sustentada en las maxi-devaluaciones, en los tipos de cambio nominal y real, y de las minidevaluaciones del tipo de cambio nominal libre, buscó mantener subvaluado al peso respecto al dólar para mejorar la balanza comercial y atraer los capitales fugado, así como el establecimiento de un tope al crecimiento neto de la deuda pública, limitándolo a 5,000 millones de dólares en 1983; 3. Desacelerar la tasa de inflación, a través de una férrea política salarial (un tope salarial del 25% en 1983 frente a una inflación registrada del 100%) y de una disminución de la demanda interna, que permitiría disminuir el índice inflacionario

Para comenzar con la estabilización de la economía, se ejecutaron diversas medidas en materia fiscal y monetaria. Para contrarrestar el desequilibrio fiscal, se recurrió al incremento de impuesto al valor agregado (IVA, en adelante) de 10% a 15% a través de la ley de ingresos y egresos que se aprobó en 1983 poco antes del cierre del año fiscal. En 1982 se incrementaron los precios por los servicios que el Estado prestaba; ambas medidas pretendían hacer llegar el Estado más recursos para poder atender las demandas de los ciudadanos.

Producto de la incertidumbre que vive para entonces el mercado mexicano, la política económica, durante el bienio 1983-1984, tuvo como objetivo: disminuir la inflación a la mitad de la de 1982; corregir el déficit público; restablecer los pagos por servicio de la deuda; y, reducir el déficit comercial<sup>352</sup>. Para 1984, la política económica se concentró en tener: i) inflación, 40%; ii) crecimiento del PIB, 1%; iii) déficit del sector público, 5.5% del PIB, y iv) ingresos por precios y tarifas, 1.5% del PIB. En 1985 la política siguió los lineamientos de los años previos: i) reducir la inflación a 35%; ii) inducir un crecimiento económico de 3 y 4%; iii) aumentar los salarios reales; iv) reducir el déficit financiero del sector público a 5.1% del PIB, y v) limitar el endeudamiento a mil millones de dólares<sup>185</sup><sup>353</sup>.

El IVA tuvo una trayectoria ascendente, alcanzando un valor de 20%; sin embargo, para 1992 este impuesto se generalizó a 10%, sustituyendo las tasas de 6, 15 y 20% que existían en las zonas fronterizas y homogenizar la tasa para el territorio mexicano. Con la reciente experiencia de la devaluación del peso, se estableció un sistema múltiple cambiario, que derivó a un tipo de cambio al libre mercado, donde el dólar tenía un valor de \$150 para las importaciones; el tipo de cambio se controlaba por debajo del mercado

---

de 100% en 1982, 55% en 1983, 30% en 1984 y 18% en 1985. Salazar, Francisco, "Globalización y política neoliberal en México", op. cit., Nota 348.

<sup>185</sup> 353 Ídem anterior.

a \$95.10 por dólar, y se daba otro valor a este para el pago de la deuda externa las medidas aplicadas, lo que permitió alcanzar un superávit de cuenta corriente y las reservas de divisas que se triplicaron de tal forma, que hacia 1984 los acreedores internacionales aceptaron la reconstrucción de los créditos correspondientes a la deuda externa<sup>186</sup>354.

A partir de lo analizado, se tomaron medidas complementarias de la mano del modelo neoliberal, que tuvo un resultado dispar respecto de las tasas de crecimiento que venía teniendo el país durante el modelo de Estado de bienestar de economía mixta, que era el siguiente:

**Cuadro 7. Crecimiento anual durante el modelo de Estado de bienestar de economía mixta**

Presidente	Período	Crecimiento anual (PIB)
Lázaro Cárdenas del Río	1935-1940	4.50
Manuel Ávila Camacho	1941-1946	6.13
Miguel Alemán Valdés	1947-1952	5.76
Adolfo Ruiz Cortines	1953-1958	6.37
Adolfo López Mateos	1959-1964	6.37
Gustavo Díaz Ordaz	1965-1970	6.23
Luis Echeverría Álvarez	1971-1976	5.95
José López Portillo	1977-1982	6.48
<b>Promedio 1935-1982</b>		<b>5.97</b>

Fuente: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm>

<sup>186</sup> 354 <https://bit.ly/2CYMMxq>

Estos resultados contrastaron en los sexenios siguientes, que, con algunas variaciones -no sustanciales- en las medidas que se tomaron durante cada período presidencial, continuaron con las políticas tomadas por De la Madrid, a pesar de las correcciones incorporadas en el Neo Consenso de Washington, del cual hemos hecho referencia en el Capítulo I, que derivaron en las tasas de crecimiento que vemos a continuación<sup>187</sup>355:

**Cuadro 8. Crecimiento anual durante el modelo de Estado neoliberal**

Presidente	Período	Crecimiento anual (PIB)
Miguel de la Madrid Hurtado	1983-1988	0.30
Carlos Salinas de Gortari	1989-1994	3.90
Ernesto Zedillo Ponce de León	1995-2000	3.67
Vicente Fox Quesada	2001-2006	2.13
Felipe Calderón Hinojosa	2007-2012	1.86
Enrique Peña Nieto <sup>188</sup> 356	2013-2018	2.44
<b>Promedio 1983-2018</b>		<b>2.38</b>

Fuente: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/termo.htm>

Como podemos comparar con los datos anteriores, existe un retroceso en cuanto al crecimiento de la economía mexicana respecto del lapso correspondiente al Estado de bienestar de economía mixta, lo que se puede constatar observando el siguiente comparativo:

**Cuadro 9. Crecimiento Estado de bienestar de economía mixta vs Estado neoliberal**

<sup>187</sup> 355 Ídem.

<sup>188</sup> 356 Dato promedio, estimado el crecimiento de 2018 para México proyectado por la OCDE.

<sup>h</sup><https://bit.ly/37gGxTw>

Promedio 1935-1982	5.97
Promedio 1983-2018	2.38
<b>Diferencia</b>	<b>- 3.59</b>

Fuente: elaboración propia.

Producto de estas magras tasas de crecimiento, se incrementaron los graves problemas del país, traduciéndose en un aumento en la desigualdad, la polarización social, el nivel de pobreza, agravados por los problemas de seguridad y corrupción, que analizaremos, en lo que corresponda, en el Capítulo IV de esta Tesis.

#### 2.3.4. GASTO PÚBLICO Y ESTABILIDAD ECONÓMICA.

De lo comentado en el apartado anterior, resulta que una de las metas más importantes ofrecidas con la imposición del modelo económico neoliberal, tanto en nuestro país como en el resto del mundo, tiene relación con la promesa, entre otras, de un mayor crecimiento con estabilidad económica. Al respecto, y dadas las cifras oficiales antes señaladas, tal promesa, por lo menos para el caso de nuestro país, quedó en entredicho conforme a los resultados obtenidos en el período económico neoliberal, en comparación con el comportamiento de la economía observado en el lapso correspondiente al Estado de bienestar de economía mixta.

La diferencia en cuanto a esos resultados, puede situarse en la concepción, sentido, manejo y calidad del presupuesto y su ejercicio, habida cuenta de la estrecha relación que existe entre crecimiento, estabilidad y gasto público, pues la importancia de este último lo convierte en uno de los *“principales instrumentos de la política fiscal, [que] permite estimular y estabilizar la economía, redistribuir el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables y asignar los recursos públicos de forma*

*eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad*<sup>189</sup>357. Lo cual se traduce siguiendo a Ivonne González<sup>190</sup>358, en los siguientes rubros:

- Contribución a los objetivos de política económica y a la estabilización macroeconómica;
- Eficiencia asignativa: si los gastos están basados en la efectividad de los programas públicos conforme a las prioridades de política; y,
- Eficiencia operacional: la capacidad con la que se utilizan los recursos, es decir, si una vez asignados entre los distintos programas y proyectos, éstos son utilizados de la mejor manera para alcanzar los resultados.

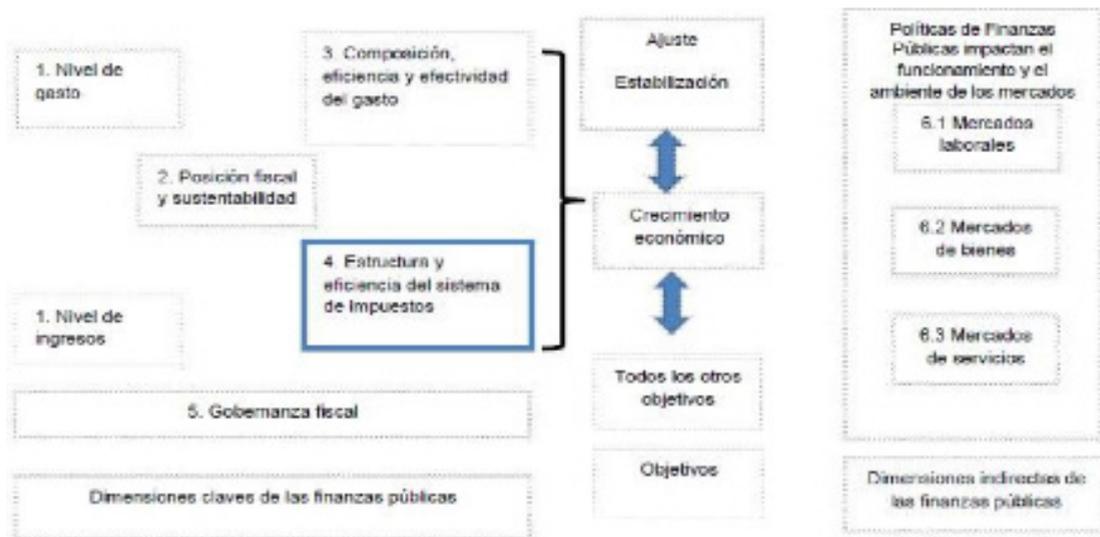
Esto puede ser expresado en el siguiente gráfico, referido a la calidad de las finanzas públicas:

### **Cuadro 10. La calidad de las finanzas públicas: una estructura multidimensional**

---

<sup>189</sup> 357 González, Ivonne, *Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2010, p. 5.

<sup>190</sup> 358 Armijo, Marianela y Espada, María Victoria, *Calidad del gasto público y reformas constitucionales en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014, p. 21.



importancia, sobre todo de contenido social, a los que en el cuadro se agrega la parte correspondiente a los ingresos.

La estabilidad económica es medida a través de la estabilidad del crecimiento del producto (coeficiente de variación) y la media de la inflación (a diez años)<sup>191</sup>359. Y, en este sentido, no es menor la relación que debe hacerse entre estabilidad económica y estabilidad social. Como ha referido Piketty, la desigualdad tiene un efecto negativo en el crecimiento futuro, ya sea de manera directa, o bien indirectamente por la inestabilidad social y política engendrada<sup>192</sup>360.

<sup>191</sup> 359 Ibidem, p. 16.

<sup>192</sup> 360 Piketty, Thomas, *La Economía de las Desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza*, México, Siglo XXI Editores, 2015, p. 95.

<sup>361</sup> Escobar Gallo, Heriberto, et. al., *Hacienda Pública. Un enfoque económico*, 1a. reimp., Medellín, Universidad de Medellín, 2009, p. 439.

De aquí la importancia del gasto público, en particular del gasto social (por cuanto se considera como estabilizador de la política macroeconómica<sup>361</sup>), considerado por la CEPAL como “*el monto de recursos destinados a los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social independiente de la entidad administrativa que realiza cada función social*”<sup>193</sup><sup>362</sup>. Y, como se ha indicado, el aumento del gasto público social, con calidad, debe ir aparejado a la respectiva disminución de los gastos en los sectores “no sociales” (como en la administración pública y los subsidios a los sectores privados, por ejemplo)<sup>194</sup><sup>363</sup>.

Ya que, como es conocido y aceptado desde hace mucho tiempo, altos niveles de desigualdad a falta de gasto social de magnitud adecuada y calidad, comprometen la estabilidad económica porque contribuyen o de plano generan elevados costos sociales, entorpecen la movilidad social, crean conflictos sociales, aumentan la tasa de criminalidad y reducen las perspectivas de un mejor mercado laboral, al impedir que la economía pueda aprovechar todo el potencial de los grupos más vulnerables<sup>364</sup>.

El crecimiento económico, por tanto, debe ir aparejado de una política redistributiva que, vía beneficios a los sectores más vulnerables económicamente de la población, les permita contribuir al crecimiento económico mismo de un país. Si bien lo referente a las políticas tendientes a combatir la desigualdad las veremos con mayor profundidad en el Capítulo IV de esta Tesis, si podemos adelantar que hay una relación entre rebaja de impuestos a los ricos

---

<sup>193</sup> 362 Panorama Social de América Latina. Documento informativo, Santiago de Chile, CEPAL, 2015, p. 25.

<sup>194</sup> 363 Escobar Gallo, Heriberto, et. al., op. cit., Nota 342, p. 439.

<sup>364</sup> Caldera Jesus, “¿Afecta la desigualdad al crecimiento económico? Hay que hacer una hoja de ruta nacional y global para combatir las disparidades”, Madrid, El País, edición de 11 de enero de 2014, en <https://bit.ly/2QAX2nB>

(como lo pretende la administración Trump en el vecino del Norte, por ejemplo) y decrecimiento económico, pues “*resulta que la rebaja de impuestos a los más ricos de principios de los años ochenta (Reagan) y de 2000 (Bush) generó un crecimiento económico inferior al periodo 1993-2000 (Clinton), con un aumento de la presión fiscal sobre los más favorecidos y políticas de redistribución de los recursos obtenidos*”<sup>195</sup>365.

El gran problema en nuestra región, al haber adoptado las políticas económicas neoliberales irrestrictamente, fue el haber mermando las condiciones económicas de sus habitantes bajo parámetros de crecimiento que implicaran una disminución del gasto público relacionado con lo social. Producto de ello, desde la década de los noventa del siglo pasado se dio una tendencia predominante en América Latina: las fases de mayor crecimiento económico han estado fuertemente asociadas a mayor desigualdad en la posesión de la riqueza<sup>196</sup>366. Y, aquello se marca de forma acentuada porque “*el crecimiento económico ha sido irregular y débil*”<sup>197</sup>367.

... la teoría del derrame [implícita en el Consenso de Washington]<sup>198</sup>368 suponía que la pobreza se iba a superar logrando al principio mayor crecimiento económico. [Además] de que resultó insuficiente, en la práctica logró desplazar otras políticas más efectivas para mejorar la igualdad y abatir la pobreza. En América Latina se observa un patrón general por el cual la incidencia

---

<sup>195</sup> 365 Ídem.

<sup>196</sup> 366 Sánchez Almanza, Adolfo, “Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets”, México, Problemas del Desarrollo, vol. 37, núm. 145 (abril-junio), UNAM, 2006, p. 18.

<sup>197</sup> 367 *Ibidem*, p. 19.

<sup>198</sup> 368 En virtud de la cual el eventual crecimiento económico iba a generar mayor riqueza, la que casi mágicamente iba a ser distribuida al resto de la población de manera automática por la “dinámica” del mercado, sin intervención estatal, lo que evidentemente no ocurrió.

de la pobreza aumenta de manera independiente de los ciclos económicos. En las fases recesivas se incrementa el deterioro de los ingresos de los hogares, y en fases dinámicas éstos se recuperan, aunque más lentamente que en las de crisis<sup>199</sup>369.

La tendencia de referencia se corrobora con las cifras que hemos señalado en el apartado anterior de este Capítulo, comparando los niveles de crecimiento de los lapsos referidos al período del Estado de bienestar de economía mixta (1935-1982), versus el correspondiente al Estado neoliberal (1983-2018). Esto confirma que la reducción de la inestabilidad, la desigualdad y la pobreza son fundamentales para lograr mayor crecimiento económico<sup>200</sup>370; sin dejar de tomar en cuenta el rol que juega la presupuestación, la aprobación y el ejercicio de los recursos públicos, en especial los destinados al gasto social, que deben responder a ese objetivo. Porque la pobreza se incrementa durante los períodos de recesión, inestabilidad económica y contracción del gasto social, y se reduce o mantiene sin aumentos en los períodos de crecimiento, estabilidad económica y expansión del gasto social<sup>201</sup>371.

De aquí que se deba seguir una cuidadosa integración y después ejercicio, seguimiento y control del presupuesto de egresos, en especial del asignado a gasto social, a lo largo de todo el complejo ciclo presupuestal, desde la planeación y diseño de las políticas públicas, hasta las etapas de seguimiento, control, rendición de cuentas y evaluación, proceso que por su importancia atenderemos en el Capítulo siguiente.

---

<sup>199</sup> 369 Sánchez Almanza, Adolfo, “Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets”, op. cit., Nota 366. p. 19.

<sup>200</sup> 370 Ídem.

<sup>201</sup> 371 Székely, Miguel, “Pobreza, desigualdad y entorno macroeconómico en México”, ICE, núm. 821 (marzo-abril), México, 2005, p. 125.



# DOCUMENTOS UNIVERSITARIOS



*La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene el honor de invitar a usted(es) a las conferencias que sustenta el Doctor Luis Recaséns Siches, los días 11, 16, y 18 de junio, a las 19.30 bs., en el aula \*Jacinto Pallares\* de esta Facultad, sobre el tema: **COMPARACION ENTRE EL PENSAMIENTO JURIDICO DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA TILOSOTIA DEL DERECHO EUROPEO - HISPANOAMERICANO**, con motivo del Cuarto Centenario de la propia Facultad.*

*La Comisión Organizadora*

*El Director*

*El Decano*

*Mario de la Cueva*

*Roberto A. Esteva Ruiz*

*José Castillo Larrañaga*

*Roberto Cossío y Cosío*

*Alberto Vásquez del Mercado*

*José Campillo Sainx*

*Jorge Barrera Graf*

- 1.— *Caracterización general del contraste: divergencias y concordanancias. Motivos y protagonistas. Jurisprudencia sociológica. A la búsqueda de ideales.*
- 2.— *A la búsqueda del Derecho efectivo, Ensayos filosóficos. El enfoque y desafío de los "realistas"*
- 3.— *Perspectivas de Sociología jurídica. Sus relaciones con la Filosofía del Derecho y con el Derecho Comparado. Examen crítico de las posibilidades para el próximo futuro.*

*La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México tiene el honor de invitar a usted (es) a las conferencias que sustentará el Doctor Rodrigo Uría de la Universidad Central de Madrid, los días 8, 10, 12, 15 Y 17 de junio, a las diecinueve horas treinta minutos, en el aula “Jacinto Pallares”, sobre el tema Sociedades Anónimas y de Responsabilidad Limitada, con motivo del Cuarto Centenario de la propia Facultad.*

***La Comisión Organizadora***

***El Director***

***Mario de la Cueva***

***José Castillo Larrañaga***

***José Campillo Sainz***

***El Decano***

***Roberto A. Esteva Ruiz***

***Roberto Cossio y Cosío***

***Alberto Vázquez del Mercado***

***Jorge Barrera Gray***

*La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene el honor de invitar a usted (es) a las conferencias que sustentará el señor Doctor Ernesto Krotoschin los días 9, 11, 16, 18, 23 y 25 de junio, a las 18.30 bs., en el aula \*Jacinto Pallares”, sobre temas de Derecho del Trabajo, con motivo del 1V Centenario de esta Facultad.*

***La Comisión Organizadora***

***El Director***

***El Decano***

***Mario de la Cueva***

***Roberto A. Esteva Ruiz***

***José Castillo Larrañaga***

***Roberto Cossio y Cosio***

***Alberto Vázquez del Mercado***

***José Campillo Sainz***

***Jorge Barrera Graf***

- 1, — *Valor y significado del derecho del trabajo*
- 2 y 3. — *La convención colectiva y la solución de Conflictos colectivos de trabajo (derechos alemán, francés y argentino).*
4. — *Tribunales de trabajo (el nuevo proyecto alemán, en comparación con los regímenes argentinos).*
- 5 y 6. — *La participación del personal en la dirección de la empresa (estudio comparativo).*

*México, D. F., a junio de 1968*

*La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México tiene el honor de invitar a usted (es) a las conferencias que sustentará el Doctor Francisco Messineo de la Universidad de Milán, los días 8 10, 12 y 15 de junio a las nueve horas, en el aula “Jacinto Pallares” con motivo del Cuarto Centenario de la propia Facultad.*

*La Comisión Organizadora*

*“El Director*

*El Decano*

*Mario de la Cueva*

*Roberto A. Esteva Ruiz*

*José Castillo Larrañaga*

*Roberto Cossio y Cosío*

*Alberto Vázquez del Mercado*

*José Campillo Sainz*

*Jorge Barrera Graf*

- 1.—*Problemas de la Identidad de las cosas y de las personas en el Derecho Privado.*
- 2.—*La imprevisión y la resolución del contrato.*
- 3.—*La lesión en el contrato (haciendo también referencia al derecho civil mexicano.*
- 4.—*La simulación en el contrato según el derecho italiano.*

*México, D. F., junio de 1953.*

*La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México tiene el honor de invitar a usted(es) a la Velada Conmemorativa de su IV Centenario, en el patio central de la Facultad, San Idelfonso No. 28, el día 5 de junio de 1953, a las 20 horas.*

***La Comisión Organizadora***

***El Director***

***El Decano***

***MARIO DE LA CUEVA      ROBERTO A. ESTEVA RUIZ***

***José Castillo Larreñoga      Roberto Cossío y Cosío***

***Alberto Vézquez del Mercado***

***José Campillo Sainz***

***Jorge Barrera Graf***

1. *Títus ( Obertura).* *Mozart*  
*Orquesta Sinfónica de la U. N. A. M. Dirección del Maestro José Rocabruna.*
2. *Palabras del estudiante Porfirio Muñoz Ledo.*
- 3, *Palabras del Decano de la Facultad Dr. Roberto A. Esteva Ruiz.*
4. *Atzimba ( Intermezzo)* *Castro*  
*Orquesta Sinfónica de la U. N. A. M. Dirección del Maestro José F. Vázquez. -*
- 5, *Palabras del director de la Facultad Dr. Mario de la Cueva:*
6. *Entrega de la medalla Cuarto Centenario a las señoras Rectores Abogados, a los directores de la Facultad, a los Profesores con antigüedad de 25 años, a distinguidos Maestros y a los Profesores huéspedes.*
7. *Entrega de pergaminos por el Presidente de la Sociedad de Alumnos Juan José Castillo Mota.*
8. *Sinfonía Nuevo Mundo ( Final).* *Dvorak*  
*Orquesta Sinfónica de la U. N. A. M. Dirección del Maestro José F. Vázquez.*



# REMEMBRANZAS UNIVERSITARIAS





## *IV CENTENARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO*

*1553- 1953*

*U. N. A. M.*



**E**L DÍA CINCO DE JUNIO de este año de mil nove cientos cincuenta y tres, se cumplen cuatrocientos años de la iniciación de los cursos en la Facultad de Derecho de nuestra Universidad Nacional, antaño Real y Pontificia Universidad de México.

El primer Virrey de la Nueva España, don Antonio de Mendoza, tiene un lugar de honor en la historia de la cultura mexicana. Llegado a estas tierras, comprendió que el mundo latinoamericano debía ser un mundo para la cultura; y este es, en efecto, el destino de nuestros pueblos. Ordenó el Virrey la apertura de varios Colegios y solicitó del Emperador Carlos V la licencia necesaria para fundar una Universidad, en la que pudieran enseñarse la filosofía y las ciencias. Como resultado de sus gestiones, el día veintiuno de septiembre de mil quinientos cincuenta y uno, en la Ciudad de Toro, firmó el Rey de las Españas la Real Cédula que mando la fundación de una Universidad en la Ciudad de México. Don Antonio de Mendoza no vio la cristalización de sus gestiones, la organización y apertura de la Universidad correspondió al segundo de los Virreyes, don Luis de Velasco. En el Informe del año 1668, del entonces Rector, Doctor Marcelino de Solís y Haro, publicado juntamente con la primera edición de los Estatutos de la Universidad, se relata la fundación de la Casa de Estudios, realizada el veinticinco de enero de mil quinientos cincuenta y tres:

“Habiéndose resuelto por su excelencia el señor Virrey don Luis de Velasco y Real Audiencia, la forma que se había de tener en cumplimiento de las órdenes de su Majestad Cesárea, para la fundación de dicha Real Universidad, se alquilaron las casas que parecieron más decentes para ella y en ellas se dispusieron Generales y demás oficinas convenientes con todo cuidado y se determinó que el día veinticinco de enero, en que celebra la Iglesia la Conversión del glorioso Apóstol San Pablo, del año de mil quinientos cincuenta y tres, se juntasen, como se juntaron en el Colegio de San Pablo del Orden de mi Padre San Agustín, habiéndose congregado en dicho

Colegio, dicho señor Virrey y Real Audiencia, nombrados por primer Maestrescuela al señor Oidor Gómez Santillana; por Rector al señor Oidor Antonio Rodríguez de Quezada, ambos de esta Real Audiencia;..... diósele la Cátedra de Prima de Cánones, al señor doctor Pedro Morones, Fiscal de la Real Audiencia, con título de Cátedra de Decretales;. . . la de Instituta, al Licenciado Bartolomé de Frías, con título de Cátedra de Leyes e Instituta.”

*En la Crónica de la Real e Insigne Universidad de México de la Nueva España*, escrita por la familia del Bachiller Cristóbal Bernardo de la Plaza y Jaen, en el Siglo XVII, se expresa que la *Casa de la Sabiduría se fundó con Siete Columnas*, que eran otras tantas Cátedras pertenecientes a las distintas Facultades en que se dividió la enseñanza, a saber, Teología, Escritura, Cánones, Leyes, Artes, Retórica y Gramática. En la misma *Crónica* se habla del principio de las lecciones en la Facultad de Derecho:

“La Tercera Columna para enseñar justicia, esto es, para explicar la mente de los Capítulos del Derecho Canónico, en las que comprende su primer Cuerpo de las Decretales, la Cátedra de Prima de Cánones, para dar ocasión a sus doctos y sabios Maestros y Catedráticos, a que añadiesen su sabiduría, ejercitándola en leer esta Cátedra a sus primeros discípulos. Y no sin misterio se acomoda esta columna a esta Cátedra, pues nuestro Muy Santo Padre Gregorio IX, escribió el tomo de las Decretales que es el título de esta Cátedra. El primero que se arrimó a esta Columna fue el señor Doctor don Pedro Morones, Fiscal de la Real Audiencia de esta Ciudad, que es muy propio de los hombres grandes ennoblecer las casas; y habiéndolo sido dicho señor Fiscal, para ennoblecer y autorizar esta insigne y Real Universidad, fue el primer Catedrático que leyó la Cátedra de Prima de Decretales de la Facultad de Cánones, dicho señor Doctor, que empezó a leer en las Escuelas de dicha Uni-

versidad, en cinco de junio de mil quinientos cincuenta y tres años, de ocho a nueve de la mañana, señalado para ello por los señores Presidente y Oidores”.

El día doce de julio de ese mismo año de mil quinientos cincuenta y tres se completó el cuadro de las enseñanzas jurídicas. En la Crónica del Bachiller de la Plaza y Jaen se encuentra el siguiente párrafo: “*La Sexta Columna es la Cátedra de Leyes* ,para enseñar a hacer recta justicia y observarla para el gobierno y régimen de las repúblicas; no hablar sin ley, ni obrar como si no las hubiera, dándole noticia a sus discípulos, y enseñarles a trasegar los volúmenes, Digesto, Inforciado, Código e Instituta ,para que los que hubiesen de llegar a juzgar como jueces, fuesen primero examinados y juzgados por dignos del nombre de jurisprudentes”. La Cátedra fue impartida por don Bartolomé de Frías y Albornoz, a quien cabe el honor de haber sido la primera persona que recibió el grado de Doctor en Derecho en la Santa Iglesia Catedral de la Ciudad de México.

La Facultad de Derecho de la Real y Pontificia Universidad de México nació en el Siglo de la mayor grandeza española: los Reyes Católicos, don Fernando y doña Isabel, habían logrado la liberación y la unidad de España y con ello prepararon el Siglo XVI, que es el Siglo de la misión universal de España; es el Siglo en que España incorpora a América a la cultura universal; es el Siglo en que la Escuadra Española, en presencia del Caballero Manchego, salva a la cultura occidental del ataque del turco en la batalla de Lepanto; es el Siglo de Oro de las letras castellanas. Pero es algo más, porque es también el Siglo de Oro del derecho español y, con él, de una de las más grandes manifestaciones de la filosofía jurídica de todos los tiempos: es el Siglo de Francisco de Vitoria, de Domingo de Soto, de Francisco Suárez, de Gabriel Vázquez de Menchaca y de Luis de Molina. Este pensamiento jurídico de España tuvo tres grandes expresiones en América: La lucha de Fray Bartolomé de las Casas para lograr el reconocimiento universal de que el hombre de Amé-

rica es persona Y, en consecuencia, un ser libre, con cuya — lucha señaló el destino del Nuevo Mundo como la tierra de la libertad; la legislación de Indias, en donde por vez primera en la historia se recoge la idea de que el derecho está destinado a proteger a la persona humana sobre los intereses de los hombres y de las cosas; finalmente, la Facultad de Derecho, dedicada, como dice el bachiller de la plaza, a preparar hombres sabios y justos y dignos del nombre de jurisprudentes.

En la Real y Pontificia Universidad, la vida de la Facultad de Derecho debe haber discurrido plácidamente. Tuvo que ser leal al espíritu de España y de sus Colonias: la enseñanza del derecho descansaba en la autoridad del Doctor Angélico, Santo Tomás de Aquino y en la escuela jurídica Española de Suárez y de Domingo Soto. Pero los profesores y estudiantes de entonces supieron remontarse a las más altas cumbres de la filosofía del derecho, según se desprende, entre otros testimonios, de la *Oración en Laudanza de la Jurisprudencia*, pronunciada por el Bachiller Juan Bautista Ballí en la inauguración de cursos del año mil quinientos noventa y seis.

Extraordinariamente difícil fue la vida de la Facultad de Derecho en el México independiente: En los trágicos años del siglo XIX, la vieja casa de la sabiduría fue clausurada y vuelta a abrir; nuestra Escuela pudo, no obstante, conservar su existencia y fue el refugio mejor del espíritu universitario. Así aconteció en el año mil ochocientos treinta y tres, al ordenar Valentín Gómez Farías el cierre de la Real y Pontificia Universidad; y mantuvo también su existencia la Facultad de Derecho en el año mil ochocientos sesenta y cinco, cuando el emperador Maximiliano clausuro la casa de Estudios. La reorganización de la universidad, acordada por el Maestro Justo Sierra en el año mil novecientos diez, encontró en la escuela de leyes que tenía tres siglos y medio de existir. Por su origen y por su vida interrumpida, la facultad de derecho es hoy día la más vieja Escuela universitaria de México y representa la mejor unidad de nuestra Universidad.

La vida interna de la Facultad de Derecho en ese siglo trágico de nuestra historia, está llena de grandeza: Todas las corrientes del pensamiento jurídico universal le fueron conocidas; prevaleció la Escuela del Derecho Natural en los tres primeros cuartos de ese siglo y compartió más tarde honores con el positivismo jurídico. Los juristas mexicanos del siglo XIX son modelo de profesionistas y es justo el altísimo concepto y la fama que entonces se tuvo de la profesión de abogado. México puede presentar con orgullo su derecho derecho positivo, obra en gran parte de los juristas egresados de nuestra Escuela: La Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, los Códigos Civiles de mil ochocientos setenta y mil ochocientos ochenta y cuatro, el Código Penal de mil ochocientos setenta y uno y el Juicio de Amparo, pudieron haber hecho un México mejor; mas no es culpa de nuestra Escuela el triunfo del poder sobre el derecho.

La cuatro veces centenaria Escuela de Jurisprudencia, que es uno de los nombres que por muchos años llevó la Facultad, ha sido, en los Siglos XIX y XX, el baluarte universitario de la libertad en contra de los usurpadores y de los tiranos. Agustín Yáñez recuerda un episodio en la vida del Maestro Justo Sierra: “Unos estudiantes, entre los que iba Justo Sierra, salían en pequeño grupo una mañana por la puerta del Colegio Chico de San Ildefonso —en donde se hallaba la Escuela de Derecho— y se sorprendieron de ver al General Miguel Miramón asomado, calle de por medio, a uno de los balcones fronteros; con amable seña para que se acercaran les dijo, dirigiéndose a Justo, más en tono de afirmación que de pregunta: —Muchos imperialistas entre los estudiantes de leyes. —Ninguno, —respondió enérgicamente Sierra—. El amor a la libertad y a la justicia condujo a la Escuela de Jurisprudencia a una franca rebelión en los días aciagos de Victoriano Huerta.

En este cuarto siglo de su fundación, la Facultad de Derecho dirigió y ganó la batalla del ideal universitario de libertad de pensamiento, salvando a la cultura nacional de la mordaza que pretendieron

imponerle los autores de *la concepción racional y exacta del universo y de la vida social*: En el año mil novecientos treinta y tres, el ex-Presidente Plutarco Elías Calles pronunció en Guadalajara el célebre discurso en que propuso se estableciera, en toda la República, un tipo único de enseñanza socialista; todo el peso del Estado Mexicano se hizo sentir sobre la Facultad de Derecho para obligarla a que sujetara sus Cátedras a los deseos de los caudillos; en uno de los más hermosos gestos del Profesorado y del Estudiantado mexicanos, la siempre erguida Escuela de Jurisprudencia se opuso a los tiranos y arrancó a los Gobernantes de México el derecho de pensar con libertad. De entonces arranca la doctrina de la Universidad de México, institución de cultura absolutamente independiente del Estado.

La Facultad de Derecho no ha sido únicamente una Escuela de Derecho; ha sido, además, el centro de todas las inquietudes de la juventud; y así tiene que ser, porque el derecho es el marco dentro del cual se desarrolla la vida de los pueblos y la de los hombres y porque la justicia es el valor supremo de la convivencia humana. En el correr de su historia, la Facultad de Derecho ha dado a México algunos de sus más altos valores culturales: De la Real y Pontificia Universidad salió la primera figura universal de las letras de América, el licenciado en Derecho don Juan Ruiz de Alarcón. La Facultad de Derecho del Siglo XIX dio a México la figura inmortal del Maestro Justo Sierra; y en el Siglo XX, nuestra escuela pudo ver con alegría que de sus aulas salieron los dos grandes Maestros de nuestros días: José Vasconcelos y Antonio Caso.

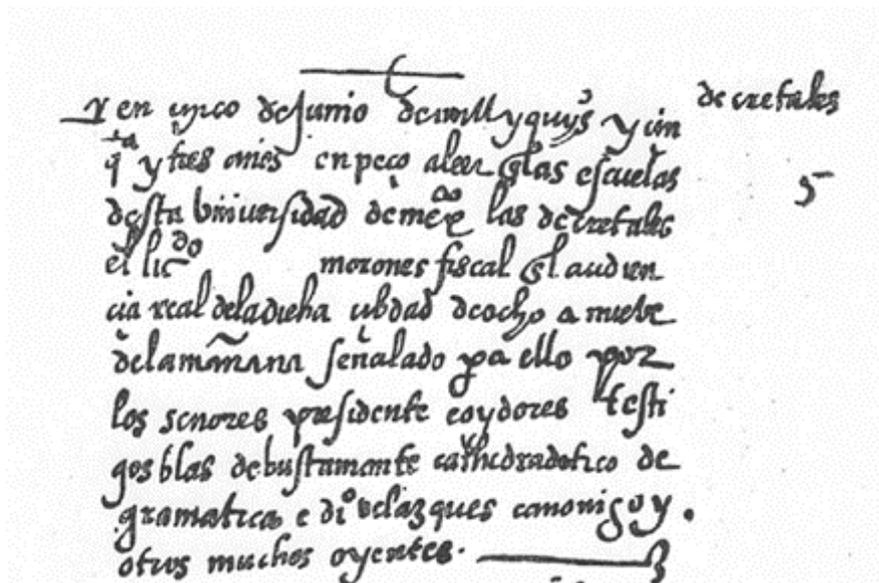
En un mundo en el que las fuerzas materiales privan sobre las espirituales, en una época donde las superpotencias no tienen mas preocupaciones que imponer su dominio, sin importarles los pueblos o los hombres, las Escuelas de Derecho de todo el mundo tienen una alta misión que cumplir y es difundir la idea de la justicia. En este Continente de los Reyes Católicos y de Cristóbal Colón, la misión de la cuatricentenaria Facultad de Derecho de México, la más antigua Escuela Jurídica de América, es realmente titánica:

Ella debe elevarse sobre las miserias del siglo que vivimos y hacerse digna de aquel Siglo de Oro del Derecho Español que la cobijo en su origen y recordar las voces de Vitoria, de Suárez, de soto, de Vázquez de Menchaca, de molina, de Fray Bartolomé de las Casas y del Obispo don Vasco de Quiroga, que la arrullaron en su cuna.

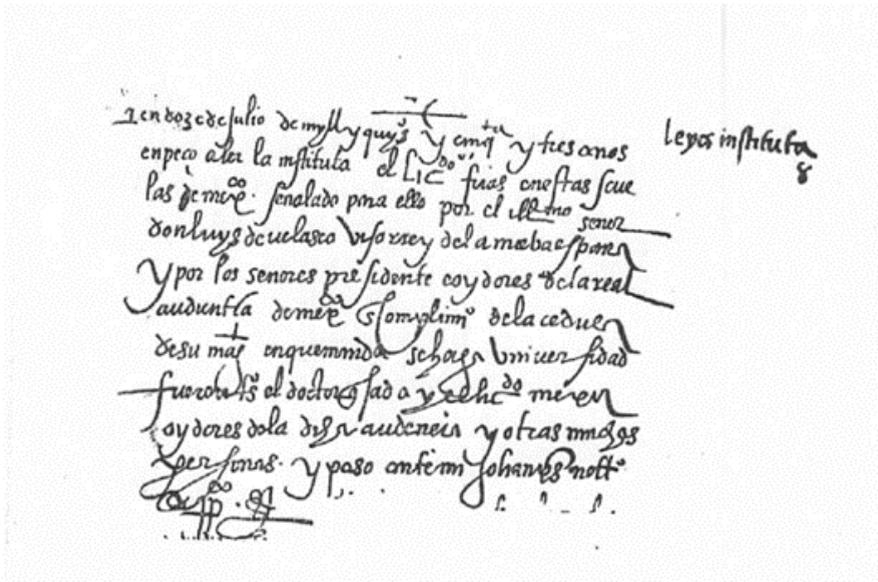
*El Director de la Facultad*  
*Doctor Mario de la Cueva*

# *Constancias*

*DE LA INAUGURACION DE LOS ESTUDIOS  
EN LA FACULTAD DE DERECHO*



“en cinco de junio de mil quinientos y cincuenta y tres años empezó a leer en las escuelas de esta Universidad de México las *Decretales* el Licenciado (Pedro) Morones, Fiscal en la Audiencia Real de la dicha ciudad de ocho a nueve de la mañana, señalado para ello por los señores presidente y Oidores. Testigos Blas de Bustamante, Catedrático de Gramática y Diego Velazquez, canónigo, y otros muchos oyentes.”



“En doce de julio de mil Y quinientos y cincuenta Y tres años empezó a leer la Instituta el Licenciado (Bartolomé) Frías en estas Escuelas de México, señalado para ello por el Ilustrísimo Señor Don Luis de Velasco, Visorrey de la Nueva España y por los señores presidente y Oidores de la Real Audiencia de México en cumplimiento de la cédula de su Majestad en que manda se haga Universidad. Fueron testigos el Doctor Quesada y el Licenciado Mejía Oidores de la dicha Real Audiencia y otras muchas personas, y pasó ante mí Juan Pérez, Notario Apostólico.”

# *Actos Conmemorativos*

El día 3 de junio de 1553,  
el Doctor Francisco CERVANTES DE SALAZAR  
pronunció el Discurso de Inauguración de Estudios en la  
*Real y Pontificia Universidad de México*

SERVIDUMBRE Y GRANDEZA DEL ABOGADO  
conferencia por don  
JAIME TORRES BODET  
*Doctor Honoris Causa de la*  
*Universidad Nacional Autónoma de México.*

3 de junio de 1953, a las 19 horas, en la  
BIBLIOTECA ANTONIO CASO

## PRIMA DE CANONES

El día 5 de junio de 1553,

de 8 a 9 de la mañana

el Doctor Pepro Morones

inició los cursos en la *Facultad de Derecho* de la*Real y Pontificia Universidad de México,*

con la CÁTEDRA DE DECRETALES

## LAS DECRETALES DEL PAPA GREGORIO

conferencia por don

GREGORIO AGUILAR GÓMEZ

*Doctor en Derecho Canónico de la**Universidad Gregoriana de Roma*

5 de junio de 1953, a las 8 horas, en la

BIBLIOTECA ANTONIO CASO

**VELADA CONMEMORATIVA DEL  
IV CENTENARIO**

1. Orquesta Sinfónica de la U.N.A. M.
2. Palabras del estudiante Porfirio Muñoz Lepo.
3. Palabras del decano de la Facultad de Derecho, Doctor Roberto A. ESTEVA Ruiz.
4. Orquesta Sinfónica de la U.N. A.M.
5. Palabras del director de la Facultad de Derecho Doctor Mario DE LA CUEVA.
6. Entrega de la medalla “IV Centenario” a los Rectores abogados, a los Directores de la Facultad, a los profesores con antigüedad de 25 años, a antiguos maestros y a los profesores huéspedes.
7. Entrega de pergaminos por el presidente de la Sociedad de Alumnos, JUAN José Castillo Mota.
8. Orquesta Sinfónica de la U.N. A.M.

5 de junio de 1953, a las 20 horas en el  
PATIO CENTRAL DE LA FACULTAD DE DERECHO

***RECTORES ABOGADOS:*****JOSÉ VASCONCELOS****ANTONIO CASTRO LEAL****IGNACIO GARCIA TELLEZ****MANUEL GÓMEZ MORÍN****LUIS CHICO GOERNE****MARIO PE LA CUEVA****RODULFO BRITO FOUCHER****ALFONSO CASO****GENARO FERNÁNDEZ MAC GRECOR****LUIS GARRIDO**

*DIRECTORES DE LA FACULTAD DE DERECHO:*

LUIS CABRERA

FERNANDO LIZARDI

ALEJANDRO QUIJANO

MANUEL GÓMEZ MORÍN

AQUIES ELORDUY

NARCISO BASSOLS

LUIS CHICO GOERNE

RODULFO BRITO FOUCHER

TRINIDAD GARCÍA

EMILIO PARDO ASPE

AGUSTIN GARCÍA LÓPEZ

MANUER GUAL VIDAL

ALFONSO NOREGA JR.

ANTONIO CARRILO FLORES

VIRGILIO DOMÍNGUEZ

JOSÉ CASTILLO LARRAÑAGA

***PROFESORES DE ANTIGÜEDAD DE 25 AÑOS*****ROBERTO A ESTEVA RUIZ****GABINO FRAGA JR.****FRANCISCO DE P. FERNÁNDEZ****EPUARDO PALLARES****RAFAEL ROJO DE LA VEGA****GABRIEL GARCIA ROJAS****FRANCISCO GONZALEZ DE LA VEGA****ERNESTO G. GARZA****IENACIO LOUREDA CARRO****RAÚL CARRANCÁ Y TRUJILLO****ROBERTO COSSIO COSÍO****LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ****PAULINO MACHORRO NARVÁEZ****ANRONIO MARTÍNEZ BÁEZ****ANDRÉS SERRA ROJAS****MANUEL J. SIERRA****FRANCISCO M. VÁQUEZ****J. JESÚS CASTORENA**

*ANTIGUOS MAESTROS:*

MANUEL BORJA SORIANO

ALBERTO VÁSQUEZ DEL MERCADO

FELIPE DE J. TENA

ANTONIO PÉREZ VERDÍA

HILARIO MEDINA

FRANCISCO H. RUIZ

## **CONCURSO NACIONAL DE ESTUDIANTES**

### **“IV CENTENARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO”**

#### TEMAS:

1. Misión de los estudiantes de derecho ante la realidad de México.
2. Esencia de la Universidad y de las Escuelas de Derecho.
3. México ante la crisis mundial.

#### PREMIOS:

Para cada uno de los temas señalados:

Un primer premio de \$ 2,000.00 y un Diploma.

Un segundo premio de \$1,000.00 y un Diploma.

Un tercer premio de \$ 500.00 y un Diploma.

Celebración de 3 *mesas redondas* con los estudiantes que hubieren participado en los concursos.

Días 8, 9 y 10 de junio de 1953, a las 10.30 horas.

**T E A T R O**  
**U N I V E R S I T A R I O**

20 de junio de 1953 a las 20.30 hrs. en el

TEATRO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

*La Prueba de las Promesas*

por

JUAN RUIZ DE ALARCÓN

*Licenciado en Derecho de la  
Real y Pontificia Universidad de México*

## CURSOS ESPECIALES

### PROGRAMA GENERAL:

***Profesor Doctor*** RENE DAVID.

Una concepción nueva del Derecho: El Derecho Soviético.

6 de conferencias los días 19, 22, 24, 26 y 29 de junio y 1º. De julio, a las 19 horas.

***Profesor Doctor*** FRANCESCO MESSINEO. :

***Temas de Derecho Civil.*** ‘

4 conferencias los días 8, 10, 12, y 15 de junio, a las 9 horas.

***Profesor Doctor*** MARIO ROTONDL

***Temas de Derecho Industrial.***

5 conferencias los días 0, 11, 16, 18 y 23 de junio a las 19.30 horas. ,

***Profesor Doctor*** RODRIGO URIA. 1

***Temas de Sociedades según la última Legislación Española.***

5 conferencias los días 8, 10, 12, 15 y 17 de junio, a las 19.30 horas.

***Profesor Doctor*** ERNESTO KROTOSCHIN.

***Temas de Derecho del Trabajo.***

6 conferencias los días 8, 11, 16, 18, 23 y 25 de junio, a las 18.30 horas.

***Profesores*** ROBERTO L. MANTILLA MOLINA, JORGE BARRERA GRAF y RAUL CERVANTES AHUMADA.

***El Proyecto de Reformas al Código de Comercio.***

6 conferencias los días 30 de junio y 2, 7, 9, 14 y 16 de julio, a las 19 horas.

***Profesor Doctor*** JULIO JIMENEZ RUEDA.

***El Derecho Universitario, de las 7 Partidas a nuestros días.***

5 conferencias los días 1, 3, 6, 8 y 10 de julio, a las 19 horas.

Las conferencias tendrán lugar en la biblioteca Antonio Caso y en el aula Jacinto Pallares de la Facultad de derecho.

**Doctor** RENÉ DAVID

UNA CONCEPCION NUEVA DEL DERECHO:  
EL DERECHO SOVIETICO

*6 conferencias, en la facultad de derecho,  
A las 19 horas, los días 19, 22, 24, 26,  
29 de junio y 1\* de julio.*

**Curriculum vitae**

El **profesor** René David nació en París, el 12/01/1906. Ha obtenido los siguientes grados académicos:

Doctor en derecho. París, 1928. Ph. D. Cambridge, Inglaterra, 1935. Hon. LL. D. Edimburgo, 1947.

El **profesor** David es agregado a las facultades de derecho desde 1929, secretario general adjunto del instituto internacional de Roma para la unificación del derecho privado, de 1930 a 1933 y miembro de la universidad de Cambridge, Inglaterra, de 1933 a 1935.

En el año 1935 fue designado profesor en la facultad de derecho de Grenoble de donde fue cesado en 1942.

En la segunda guerra mundial, participó en la campaña de Flandes, en 1940, hecho prisionero, escapó de Alemania en 1941 y escapó también de Francia en 1942. Fue capitán en un batallón de choque de 1943 a 1945. El profesor René David fue gravemente herido durante la guerra.

En el año 1945, fue nombrado profesor en la facultad de derecho de la universidad de París, e impartió desde entonces las cátedras de derecho marítimo y de derecho civil comparado. En el año 1948,

fue profesor de intercambio en el Brasil. Durante los años 1950 y 1951, fue profesor visitante en la universidad de Columbia, Nueva York.

Desde el año 1949, el secretario general del comité internacional de derechos comparados de la UNESCO.

Las obras principales del **profesor** René David, son las siguientes:

*La Protección des Miniatures dans les Sociétés par Actions, 1932.*

*L' Arbitrage Commercial en Droit Comparé, 1932.*

*L' Erreur dans les Contrats en Droit Anglais, 1935.*

*Introduction au Droit privé de l Angleterre, 1948.*

*French Bibliographical Digest: LAW, 1952.*

*Traité Élémentaire de Droit Civil Comparé, 1950*

*Cours de Droit Comparé sur les Grands Systemes de Droit contemporains, 1945-1949 y 1951-1953*

Actualmente, el Profesor René David está preparando, en colaboración con el Profesor John N. Hazard, una obra sobre el derecho soviético.

**Doctor FRANCESCO MESSINEO**

## TEMAS DE DERECHO CIVIL

*4 Conferencias, en la Facultad de Derecho, a las 9:00 de la mañana, los días 8, 10, 12 y 15 de junio.*

1. Problemas de identidad de las cosas y de las personas en el derecho privado.
2. La imprevisión y la resolución del contrato.
3. La lesión en el contrato (haciendo también referencia al derecho civil mexicano).
4. La simulación en el contrato según el derecho civil italiano.

### ***Curriculum Vitae.***

Hoy profesor francesco messineo nació en reggio calabria, Italia, en el año 1886. Obtuvo el grado de doctor en derecho, en el año 1909, en la universidad de catania.

En el año 1923 fue nombrado profesor libre (*libero docente*) De derecho civil en la universidad de Roma. Posteriormente, impartió las cátedras de derecho civil, como profesor oficial hola coma en las universidades de messina, ferrara, Macarata y en la universidad católica de Milán. Desde 1950 es profesor titular de derecho civil en la universidad oficial de Milán.

En unión de Giacomo molle fundó la revista banca, borsa e Titolidi crédito, que aún dirigen. Fundó y dirigió II foro Lombardia. Hosco director del archivo giuridico y de la revista di diritto industriale, hf formó parte de la comisión redactora del código civil italiano, que está vigente desde 1942.

EL *Profesor* Messineo es Académico Nacional de los *Lincei* (Roma).

Bajo su dirección y la del profesor Antonio Cicu, está publicándose un importantísimo *Tratado de Derecho Civil y Comercial (Trattato di Diritto Civile e Commerciale)* que habrá de constar de cuarenta y cinco volúmenes; en 1952 se publicó el volumen sobre la *Compraventa*, por Domenic Rubino, y en el presente año se publicarán varios volúmenes, sobre *Sucesiones, Parte General, Juego y Apuesta, Transacción, Donación, Publicidad y Registro, etc.* Este Tratado habrá de constituir la obra sistemática más extensa sobre la materia y será el producto de la colaboración de los mejores juristas italianos.

La producción científica del *Profesor MESSINEO* se refiere al derecho civil y, en forma abundante, al derecho mercantil.

Sus obras monográficas sobre derecho civil, son las siguientes:

*Teoria dell'Errore Ostativo*, Roma, 1915.

*La Natura Giuridica della Comunione Coniugale dei Beni*, Roma, 1920.

*Contributo alla Dottrina dell'Esecuzione Testamentaria*, Roma, 1923.

*Dottrina Generale del Contratto*, tercera edición, Milán, 1948 (Esta obra ha sido traducida al castellano en Buenos Aires, 1952). Ediciones Jurídicas Europa-América, dos tomos.

*Le Servitù*, Milán, 1949.

Sus obras monográficas sobre derecho comercial, son las siguientes:

*Operazioni di Borsa e di Banca*, Roma, 1926.

*Le Società di Commercio Collegate (Società e Catena)*, Padua, 1932.

*I Titoli di Credito*, primera edición, Padua, 1928, segunda edición, Padua, 1932.

Numerosos escritos y estudios de este eminente maestro han sido publicados en diversas Revistas, principalmente, en la *Rivista di Diritto Civile*, *Revista del Diritto Commerciale*, *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, *Foro Italiano*, *Giurisprudenza Italiana*, *Archivio Giuridico*, *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, *Banca, Borsa e Titoli di Credito*, *Il*

*Diritto Fallimentare, Temi, Revista de Derecho Privado.* Otros muchos de sus estudios han sido incluidos en libros publicados en homenaje a diversos juristas italianos.

*La obra más extensa y de mayor aliento del Profesor MESSINEO es el Manuale di Diritto Civile e Commerciale, libro que ha alcanzado la octava edición. Consta de seis volúmenes, de los cuales se han publicado los cuatro primeros y el sexto, estando el quinto en preparación. Se está preparando una traducción de esta obra en Buenos Aires. Constituye la síntesis más valiosa sobre el nuevo derecho civil y comercial italiano, debida al esfuerzo de un solo autor.*

**Doctor MARIO ROTONDI**

### TEMAS DE DERECHO INDUSTRIAL

*5 Conferencias, en la Facultad de Derecho, de las 18.30 a las 19.30 horas, los días 9, 11, 16, 18 y 23 de junio.*

1. La naturaleza jurídica de la hacienda, de acuerdo con la doctrina contemporánea.
2. El concepto de aviamento desde el punto de vista jurídico.
3. La invención industrial y la evolución de su tutela jurídica.
4. Los caracteres distintivos de la hacienda.
5. Aspectos recientes de la concurrencia desleal en la práctica y en la teoría.

### ***Curriculum Vita***

Hijo de Giacomo Rotondi, nació MARIO ROTONDI el 9 de septiembre de 1900 en Gorla Minore, Milán, Italia.

*Laureado cum laude*, en Jurisprudencia, por la Universidad de Pavía, en 1922. Fué al extranjero a perfeccionar sus estudios e ingresó en las Universidades de Munich y Freiburg. En 1924 se le designó profesor sustituto de la Universidad de Urbino y, con igual carácter, pasó a la Universidad de Pavía en 1925. En ese mismo año fué nombrado profesor de derecho industrial en la Universidad Católica de Milán, mismo año en que se inició en Italia la enseñanza de esa disciplina. En 1926, como resultado de un concurso, fué nombrado profesor extraordinario de derecho comercial en la Universidad de Bari y, en el mismo año, obtuvo el primer lugar en el concurso de instituciones de derecho civil. Se le designó profesor de derecho mercantil en la Universidad de Pavía, en 1926 y desde 1929 es profesor titular en dicha Institución.

En virtud de la exigencia que el Gobierno Italiano impuso a los profesores universitarios, de prestar juramento de adhesión al fascismo, en 1931, abandonó el *Profesor ROTONDI* la enseñanza en las Universidades del Estado e ingresó en la Universidad Libre Católica de Milán. Después de la guerra volvió a la enseñanza estatal y fué nombrado Rector de la Universidad de Milán. Posteriormente, regresó a su cátedra de la Universidad de Pavía.

En 1948, sustentó conferencias en Sudamérica (Río de Janeiro, Montevideo, La Plata, Buenos Aires, Córdoba, Tucumán y La Paz). En 1952, se le confirió el doctorado Honoris Causa de la Universidad de Quebec

En el campo científico, el *Profesor ROTONDI* se ha dedicado especial y preferentemente a estudios de derecho industrial, derecho comparado y a la teoría general de las obligaciones. En esta última rama, criticó profundas y sugerentes monografías: *La Unidad del Derecho de las Obligaciones*, *El Abuso del Derecho*, *La Acción de Enriquecimiento*.

Los frutos de sus estudios sobre derecho industrial, al que el *Profesor ROTONDI* ha dedicado con preferencia su actividad monográfica, están contenidos en los dos volúmenes ya publicados del *Trattato di Diritto dell'Industria y en el Manual di Diritto Industriale*, 4a. edición, Milán, 1945, el cual, en forma sintética, anticipa la sistematización que el *Profesor ROTONDI* hace de esta materia.

Su obra sobre instituciones de derecho privado, *Istituzioni di Diritto Privato*, que ha alcanzado la sexta edición, agrupa, para fines didácticos, los principios generales del sistema del derecho privado y, en la época en que fué escrita, anticipó la unificación, en Italia, del derecho de las obligaciones.

Los escritos de carácter monográfico publicados por este insigne jurista han aparecido en diversas revistas italianas y extranjeras, en algunas de las cuales, participa como miembro del Consejo *Directivo*: *Annales de Droit Commercial*, *Bulletin del'Institut Belge de Droit Comparé*, *Revue des Sociétés*, *Geistiges Eigenthum*.

El Profesor ROTONDI fundó, en 1930, la *Rivista di Diritto Privato*, que se publicó hasta el año 1944, con la colaboración de un Comité Científico Internacional. Complemento de esta Revista fué la colección *Studi di Diritto Privato Italiano e Straniero*, que consta de treinta volúmenes, entre los cuales hay algunas tesis de doctorado que se refieren al derecho inglés.

En la actualidad, el Profesor ROTONDI es codirector de la célebrima *Rivista del Diritto Commerciale*.

Ha sido Rector de la Universidad de Milán, Caballero de la Legión de Honor y Presidente de la Liga Italia-Francia. Es socio de la Real Academia de Madrid, del Instituto Americano de Derecho Comparado, de la Academia Pugliese, del Instituto Lombardo de Ciencias y Letras y es miembro correspondiente de los Institutos de Derecho Comparado de Atenas, Tolosa y Río de Janeiro. Es miembro honorario del Centro de Humanidades de Córdoba y del Comité Consultivo de la UNESCO para el derecho comparado. Es también miembro del Consejo de la Unión Internacional de Abogados.

El Profesor ROTONDI formó parte de la comisión del Ministerio de Negocios Extranjeros para la revisión del convenio internacional sobre la propiedad industrial (1934); de la Delegación Italiana a la Conferencia de Bruselas (1948); de la Delegación Italiana para la revisión de la Convención de Berna, sobre Derechos de Autor y de la Convención Universal sobre Derechos de Autor en Ginebra (1952). Forma parte de la Comisión Ministerial para la reforma de las leyes sobre Patentes, Marcas y Modelos Industriales.

**Doctor** RODRIGO URÍA

## TEMAS DE SOCIEDADES SEGUN LA ULTIMA LEGISLACION ESPAÑOLA

*4 Conferencias sobre Sociedades Anónimas y una sobre la Sociedad de Responsabilidad Limitada, en la Facultad de Derecho, a las 19.30 horas, los días 8, 10, 12, 15 y 17 de junio.*

### ***Curriculum Vite***

El *Profesor* RODRIGO URÍA nació en la Ciudad de Oviedo en el año 1907 y cursó los estudios de Licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad de su Ciudad natal, obteniendo, en el año 1930, el grado de Doctor en Derecho por la Universidad de Madrid.

En el año 1931 fué nombrado profesor auxiliar de la Universidad de Oviedo, cargo que ocupó hasta el año 1939, en que pasó con la misma categoría académica a la Universidad de Madrid. Poco tiempo después alcanzó por oposición la Cátedra de Derecho Mercantil de la Universidad de Salamanca y en el año 1944 pasó a desempeñar esa Cátedra en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad Central.

El *Profesor* URÍA es autor de numerosos estudios monográficos, entre los que destacan: *El Seguro Marítimo, El Derecho de Voto del Accionista, La Fusión de las Sociedades Mercantiles en el Derecho Español, Teoría de la Concentración de Empresas, Derecho Fiscal y Derecho Mercantil, Problemas y Cuestiones sobre Quiebra de Sociedades, Re-aseguro, Quiebra y Compensación.*

Recientemente publicó, en colaboración con el Profesor Joaquín Garrigues, la obra, en dos volúmenes, *Comentario a la Ley de Sociedades Anónimas*.

Es Director de la *Revista de Derecho Mercantil*, publicación que ha contribuido notablemente al desarrollo de esa rama jurídica en los últimos años.

El *Profesor* RODRIGO URÍA es Director de la Sesión de Derecho Mercantil del Instituto Nacional de Estudios Jurídicos. Es también Vocal de la Comisión General de Codificación, alto organismo encargado de preparar la reforma de los códigos y leyes fundamentales de España.

**Doctor** ERNESTO KROTOSCHIN

## TEMAS DE DERECHO DEL TRABAJO

*6 Conferencias, en la Facultad de Derecho, a las 18.30 horas, los días 9, 11, 16, 18, 23 y 25 de junio.*

1. Valor y significado del derecho comparado del trabajo.
2. y 3. La convención colectiva y la solución de conflictos colectivos de trabajo (derechos alemán, francés y argentino).
4. Tribunales de trabajo (el nuevo proyecto alemán, en comparación con los regímenes argentinos).
5. y 6. La participación del personal en la dirección de la empresa (estudio comparativo).

### ***Curriculum Vitae***

El *Profesor* ERNESTO KROTOSCHIN nació en la ciudad de Berlín el 21 de marzo de 1900. Cursó sus estudios universitarios en las Universidades de Berlín, Jena y Marburgo. Obtuvo el grado de Licenciado en Derecho en la Universidad de Berlín en 1927 y fué graduado de Doctor Juris Utriusque, en el año 1929, en la Universidad de Marburgo.

El *Doctor* KROTOSCHIN fué asistente del Dr. Walter Kaskel, Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Berlín.

Fué, en los mismos años, Asesor Letrado del Tribunal de Primera Instancia de Berlín. Posteriormente, ejerció la abogacía, hasta el año 1933, en cuya época y ante la persecución nazi, se refugió en Francia, en donde trabajó activamente en una organización de ayuda y reeducación profesional para refugiados alemanes. En 1937, se trasladó a la Argentina, cuya nacionalidad ha adquirido.

En la Argentina, el *Profesor* KROTOSCHIN ha publicado: *Instituciones de Derecho del Trabajo*, dos tomos; *Curso de Legislación del Trabajo*.

Es colaborador permanente en la obra, *Código Civil Anotado*, dirigida por el Dr. Eduardo B. Busso, exprofesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Es también colaborador constante de las Revistas, *La Ley* y *Gaceta del Trabajo*, donde ha publicado un número considerable de ensayos jurídicos y notas a fallos. Ha colaborado el *Profesor* KROTOSCHIN en revistas uruguayas e italianas.

En colaboración con el Doctor Horacio H. Heredia, tradujo al castellano, la obra, *Derecho Administrativo Alemán*, cuatro volúmenes, del profesor Otto Mayer.

El *Doctor* KROTOSCHIN ha sustentado cursos y conferencias en varias instituciones científicas y de investigación jurídica argentinas: Colegio Libre de Estudios Superiores, Instituto Argentino de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Instituto de Derecho del Trabajo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

Es miembro correspondiente del Instituto últimamente mencionado y de la Sociedad Internacional de Derecho Social de Sao Paulo, Brasil.

**Doctor** ROBERTO L. MANTILLA MOLINA

## PROYECTO DE REFORMAS AL CODIGO DE COMERCIO

2 Conferencias, en la Facultad de Derecho, a las 19 horas, los días 30 de junio y 2 de julio.

*1. Las tendencias contemporáneas a renovar la legislación mercantil.* La renovación del derecho mercantil en México: de 1928 a 1952. Las actuales labores para formular un nuevo Código. Plan general de éste.

*Los problemas de principio.* El criterio para la determinación de la materia comercial. Las fuentes supletorias. Los actos unilateralmente mercantiles.

*Los principales problemas planteados en el Libro Primero.*

*I. Del Comerciante Individual.* El régimen federal o local de la capacidad. Las restricciones a la profesión mercantil y normas para darles eficacia.

*II. Problemas generales en materia de sociedades.* La enumeración de los tipos sociales. Las sociedades irregulares. La existencia en la realidad de las sociedades unipersonales. La determinación de capitales mínimos y su efectividad. Razón y denominación sociales. Los socios industriales y el derecho del trabajo. La responsabilidad por los actos ilícitos de la sociedad.

*III. Colectivas, comanditas y limitadas.*

*2. 1a. Las sociedades por acciones.* Las llamadas acciones preferentes. El derecho a los dividendos. La supresión de acciones sin valor nominal. El derecho de voto en las cosas de prenda y otros similares. Los vicios de las asambleas. La responsabilidad de los administradores; su garantía. La vigilancia de las sociedades. Las sociedades comanditas por acciones.

*II. Las sociedades extranjeras.*

*III. Los auxiliares mercantiles.* La representación típica del factor. Los agentes de comercio. Los corredores públicos y los privados.

### *Curriculum Vitae*

ROBERTO L. MANTILLA MOLINA, nació en San Juan Bautista, hoy Villahermosa, Estado de Tabasco, el 9 de diciembre de 1910. Es Licenciado en Derecho y Doctor ex officio y desempeña o ha desempeñado los siguientes cargos y comisiones oficiales en México y en el extranjero: Director Jurídico de la Secretaría de Economía (1946, enero de 1947); Profesor de Derecho Mercantil en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, en la Escuela Nacional de Comercio y en el Instituto Tecnológico de México; Miembro de la Comisión de Legislación y Revisión de Leyes de la Secretaría de Economía; Asesor de la Delegación Mexicana a la Conferencia de Comercio y Empleo en La Habana (1947); Delegado en diversas conferencias de seguros

Obras publicadas: *Derecho Mercantil*; y *Las Acciones de las Sociedades Mercantiles* (edición mimeográfica de un curso de doctorado); diversos artículos y traducciones en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, *Jus*, *El Foro*, etc. (México), *Revista de Derecho Privado* (Madrid) y *Nuova Rivista di Diritto Commerciale* (Pisa).

**Licenciado** JORGE BARRERA GRAF

## PROYECTO DE REFORMAS AL CODIGO DE COMERCIO

*2 Conferencias, en la Facultad de Derecho, a las 19 horas, los días 7 y 9 de julio.*

### **3. Conferencia:**

- I. Las obligaciones profesionales de los comerciantes; publicidad del comerciante; Registro Público de Comercio.
- II. Competencia desleal.
- III. Contabilidad mercantil.
- IV. Regulación jurídica de la empresa, concepto de esta y elementos.

### **4. Conferencia:**

- I. Empresa mercantil y sus elementos.
- II. La regulación sobre títulos de crédito.
- III. La letra de cambio; principales modificaciones propuestas.
- IV. Cheque; clases de cheques; regulación del libramiento de cheques sin fondos.

### **Curriculum Vitae**

*Lugar y fecha de nacimiento:* Toluca, 10 de febrero de 1918.

*Estudios de Secundaria y Preparatoria:* En el Instituto Científico y Literario de Toluca (1931-1936).

*Estudios profesionales:* Facultad de Derecho de la U.N.A.M. (1937-1941).

*Examen profesional:* 15 de junio de 1943, con mención honorífica.

*Estudios posteriores:* Escuela de Derecho de la Universidad de Michigan (Estados Unidos de Norteamérica, 1945-1947). Título Académico: Research fellow of the University of Michigan.

*Obras escritas:* 1o. El Desapoderamiento en la Quiebra; Tesis Profesional, publicación del Seminario de Derecho Privado.

2o. El Crédito Documentado de Reembolso. Estudio de Derecho comparado interamericano.

***Artículos escritos:***

1. Los documentos representativos en el crédito documentado de reembolso (Jus, diciembre de 1946).

2. Los documentos de aseguración y de prueba en el crédito documentado de reembolso (Jus, enero de 1947).

3. La letra documentada (Jus, agosto de 1949) y Revista de la Asociación Sonorense de Abogados.

4. La compraventa contra documentos (Boletín del Instituto de Derecho Comparado, Tomo I, No. 1).

5. Las acciones sin valor nominal (Boletín del Instituto de Derecho Comparado, Tomo III, No. 8, y en la Revista Uruguaya de Sociedades Anónimas).

6. Los negocios fiduciarios (Revista de Estudios Contables, Tomo III, No. 9 y Jus, No. 144).

7. Endoso falsificado en un cheque (La Justicia, No. 286).

8. Obligaciones y derechos en el crédito documentado de reembolso (Jus, agosto 1952).

9. Naturaleza jurídica del crédito de reembolso (Rev. Facultad de Derecho, II, 7).

***Traducciones:***

1. Curso de Derecho Mercantil de Vittorio Salandra. Edit. Jus, México 1949, un tomo con 300 págs.

2. Instituciones de Derecho Privado de Adolfo Ravá. En colaboración con los licenciados Manuel Romero Sánchez y Julio López de la Cerda.

3. Distintas traducciones, notas bibliográficas, etc., aparecidos en “Jus”; Boletín del Instituto de Derecho Comparado, Revista de la Facultad de Derecho y la Justicia. Se recuerdan, entre las principales: El Principio Mayoritario en el Derecho Privado (Barasi); El Concepto de Status (Cicú); Sobre la imprescriptibilidad del crédito garantizado con prenda (Coviello).

### ***Cargos y Comisiones:***

1. Profesor auxiliar del Seminario de Derecho Privado (1943-1945).
2. Profesor adjunto del Seminario de Derecho Mercantil (1947-1949).
3. Director del Seminario de Derecho Mercantil y Bancario (1949- 1952).
4. Profesor de Derecho Mercantil de 1948 a la fecha.
5. Miembro de la Comisión de Revisión de Leyes de la Secretaría de Economía.

**Doctor RAÚL CERVANTES AHUMADA**

## PROYECTO DE REFORMAS AL CODIGO DE COMERCIO

2 conferencias, en la Facultad de Derecho, a las 19 horas, los días 14 y 16 de julio.

### **5. Conferencia.**

- I. El contenido del libro IV del Proyecto del Código de Comercio: a) Instituciones ya reglamentadas en la legislación vigente; b) Instituciones no reglamentadas actualmente, o cuya reglamentación sufre en el proyecto cambios fundamentales
- II. El problema de la representación en los contratos mercantiles. Contratos celebrados en formularios.
- III. El contrato de Suministro.
- IV. Las ventas CIF, CF y LAB. Antecedentes. -Estudios del Proyecto.
- V. El crédito Documentario. Las necesidades del Comercio Moderno. Evolución de la Institución. El crédito confirmado en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. El crédito documentario en el Proyecto de Código de Comercio.

### **6. Conferencia.**

- I. El depósito en Almacenes Generales. El certificado de depósito y el bono de prenda. Estudio comparativo entre el texto de la Ley vigente y el Proyecto.
- II. El descuento.
- III. El crédito de avío y el de refacción. Comparación entre la ley y el Proyecto.
- IV. Las obligaciones bancarias, a) bonos hipotecarios, b) cédulas hipotecarias, c) bonos financieros.
- V. Referencias generales al fideicomiso, al transporte y al seguro.

### *Curriculum Vitae*

Nació en El Amole, Estado de Sinaloa, el 24 de junio de 1912. Hizo sus estudios primarios en la Escuela Rural de su pueblo natal; los preparatorios en el Colegio Civil Rosales (hoy Universidad de Sinaloa), y los profesionales en el mismo Colegio y en la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde obtuvo su título de Licenciado en Derecho el 16 de marzo de 1939. Doctor en Derecho ex officio por la U.N.A.M.

Profesor de Derecho Mercantil en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de México, desde 1941; Secretario de la Biblioteca Nacional de México, de 1940 a 1944; Rector de la Universidad de Sinaloa en 1945. Profesor de Derecho Marítimo (fundador de la cátedra) en la Facultad de Derecho de México, desde 1944; Profesor del Doctorado en Derecho, desde 1950; Patrono Presidente del Nacional Monte de Piedad, de 1946 a 1949; Miembro de la Comisión redactora del Proyecto para el Nuevo Código de Comercio.

Es o ha sido miembro de diversas asociaciones profesionales, científicas y culturales, entre ellas la Barra Mexicana de Abogados, la Asociación Nacional de Abogados, el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, la Academia Mexicana de Derecho Mercantil, de la que es Presidente; la Asociación Mexicana Pro-Naciones Unidas (Presidente); el Consejo Mexicano Pro-Naciones Unidas (Presidente); el Ateneo de Ciencias y Artes de México; el Instituto de Derecho Comparado, de Francia; el Instituto de Derecho Comercial y de la Navegación, de la República Argentina, etc.

Es autor de las siguientes obras.-*Hernando de Villafañe, Fundador de Guasave, Sinaloa* (México, 1942); *Relatos Sinaloenses*, (México, 1942); *La Sociedad de Responsabilidad Limitada en el Derecho Mercantil Mexicano* (México, 1943); *Buenavista de Cuellar* (Relato Histórico 1943); *Apuntes para el Segundo Curso de Derecho Mercantil*; *El Descuento Bancario*, (México, 1947), *Traducción del Curso de Derecho Bancario Paolo Greco*, (Méxi-

co, 1945); *Intrascendente Voz, Poemas*, (México, 1947); *Cuatro Discursos Sinaloenses*, (México, 1949); *Napalá* (estampas Sinaloenses) México 1952; *La Soberanía de México Sobre las Aguas Territoriales y el Problema de la Plataforma Continental* (Publicación de la Facultad de Derecho de México, 1952), y múltiples colaboraciones en diversas revistas científicas y literarias, nacionales y extranjeras.

**Doctor** JULIO JIMÉNEZ RUEDA

## EL DERECHO UNIVERSITARIO, DE LAS SIETE PARTIDAS A NUESTROS DIAS

5 Conferencias, en la Facultad de Derecho, a las 19 horas, los días 1, 3, 6, 8 y 10 de julio.

1. Antecedentes medievales. Las Siete Partidas. La Universidad de Salamanca.

2. La Universidad en el Renacimiento. Las primeras Constituciones mexicanas, las de Farfán.

3. La Universidad en los siglos XVII y XVIII. Las Constituciones del Marqués de Cerralvo y las de Palafox y Mendoza.

4. La Universidad en el siglo XIX. La reforma de Gómez Farías. La clausura.

5. La reapertura en 1910. La autonomía. La ley orgánica de 1929. Ley de 1933. Estatutos de 1934, 1936 y 1938. Ley de 1944. Estatuto derivado de ella.

### *Curriculum Vitae*

JULIO JIMÉNEZ RUEDA, nacido en la ciudad de México en el año de 1896, ha sido Secretario de la Legación de México en Buenos Aires y Montevideo, del Ayuntamiento de la ciudad de México y de la Universidad; Director de la Escuela de Verano y de la Facultad de Filosofía y Letras. Ocupa cátedras de Literatura en esta última Facultad y en la Escuela Preparatoria. Ha escrito las obras tituladas que se anotan en la Bibliografía adjunta. Es licenciado en Derecho y Doctor en Letras, Miembro de Número de la Academia Mexicana y correspondiente de la Española y posee las Palmas Aca-

démicas de Francia, en sus grados de Oficial de Academia y Oficial de Instrucción. De México, ha obtenido la Medalla Altamirano por servicios prestados en la educación.

Como profesor de Intercambio ha enseñado en la Universidad de Texas, Missouri, Southern California, Illinois y California y en los colegios de Pomona en California y de Artes Mecánicas y Agricultura en Oklahoma. Fué presidente del Primer Congreso de Literatura Ibero-americana y Vicepresidente del Instituto que en este Congreso se formó. Ha dado conferencias en la Universidad de Montevideo, en la Academia de Historia de Buenos Aires y en las Universidades de Santo Domingo y Puerto Rico. Es socio de la "Pan American Society" en el grupo de San Francisco, Cal.; miembro honorario de la Asociación Americana de Maestros de Español y Portugués y profesor honorario de la Universidad de Texas.

#### BIBLIOGRAFÍA DEL LIC. JULIO JIMÉNEZ RUEDA

- Cuentos y Diálogos, ed. Bouret, México, 1918.
- Como en la Vida (comedia). Talleres Gráficos de la Nación, 1918.
- Bajo la Cruz del Sur (viajes). Editorial Manuel Mañón, 1922.
- Tempestad sobre las Cumbres (comedia), 1922.
- Sor Adoración del Divino Verbo (novela). Ed. Gómez de la Fuente, 1923.
- Lo que Ella no pudo Prever (comedia). Ed. Cultura, 1923.
- La Caída de las Flores (drama). Ed. Cultura, 1923.
- Moisen (novela). Ed. Cultura, 1924.
- La Silueta de Humo (comedia). Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1928.
- Historia de la Literatura Mexicana, Primera Edición, Ed. Cultura, 1928. Segunda Edición, Ed. Botas, 1934. Tercera Edición,

- Ed. Botas, 1942. Cuarta Edición, Ed. Botas, 1945.
- Juan Ruiz de Alarcón y su Tiempo. Ed. José Porrúa e Hijos, 1939
- Antología de la Prosa en México. Ed. Universidad Nacional. Primera Edición, 1931. Segunda Edición, Ed. Botas, 1938. Tercera Edición, Ed. Botas, 1945.
- La Desventura del Conde Kadsy (novela humorística). Ed. Botas, 1935.
- Don Pedro Moya de Contreras, Primer Inquisidor de México. Ed. Xóchitl, 1944.
- Lope de Vega (Ensayo de interpretación), 1935.
- Letras de México en el Siglo XIX, Colección Tierra, Imprenta Universitaria.
- Herejías y Supersticiones en la Nueva España, Imprenta Universitaria, 1946.
- Vidas Reales que Parecen Imaginarias, Ed. Cultura, 1947.
- Novelas Coloniales, Ed. Botas, México, 1947.
- Miramar, El Rival de su Mujer. Imprenta Universitaria, 1943.
- Historia de la Cultura en México. Ed. Cultura, Méx. 1950.
- Sor Juana Inés de la Cruz en su Epoca. Ed. Porrúa, 1952.
- Las Constituciones de la Real y Pontificia Universidad. Imprenta Universitaria, 1951.

CONSEJO DEL IV CENTENARIO DE LA FACULTAD DE  
DERECHO:

*Doctor* MARIO DE LA CUEVA.  
*Director de la Facultad.*

*Doctor* ROBERTO A. ESTEVA RUIZ.  
*Decano de la Facultad.*

*Licenciado* ALBERTO VÁSQUEZ DEL MERCADO.

*Doctor* JOSÉ CASTILLO LARRAÑAGA.

*Licenciado* ROBERTO COSSIO Y COSÍO

*Licenciado* JOSÉ CAMPILLO SÁENZ.

*Licenciado* JORGE BARRERA GRAF.

*Estudiante* JUAN JOSÉ CASTILLO MOTA.

*Estudiante* PORFIRIO MUÑOZ LEDO

*Estudiante* CARLOS FUENTES.



# **INSTRUCTIVO PARA LOS AUTORES**





## I. POLÍTICA EDITORIAL

La *Revista* es una publicación académica semestral, sobre temas de investigación, comentarios jurisdiccionales y reseñas. Promueve e incentiva la publicación de las investigaciones realizadas por los estudiantes inscritos en los programas del Posgrado de Derecho de la UNAM. Cuenta con comité editorial y comité asesor conformado por destacados profesores universitarios nacionales y extranjeros.

## II. LINEAMIENTOS EDITORIALES

Se preferirán trabajos originales e inéditos, que serán dictaminados por académicos nacionales e internacionales expertos en los temas sobre los que versen. Podrán realizarse traducciones al español, siempre que sean publicadas por primera vez en esta *Revista* y se cuente con los derechos o permisos correspondientes.

## III. PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Considerando las observaciones descritas a continuación, la cuartilla contendrá entre 30 y 35 líneas y cada una de ellas deberá tener entre 80 y 90 golpes (caracteres y espacios). Estas características deben aplicarse a notas, apéndices, bibliografía y cualquier otro complemento del original. Los márgenes se dispondrán de la siguiente manera: superior e inferior, 2.5 cm; izquierdo y derecho, 3 cm; y la tipografía con las siguientes características: fuente, Times New Roman; tamaño, 12 puntos, a menos que se indique otra cosa; y 1.5 de interlínea.

### 1. TÍTULO

Éste es una palabra o frase con la función de dar a conocer el asunto que se va a tratar, por ello debe ser claro breve y conciso; en la manera de lo posible deben evitarse los enunciados explica-

tivos, pero de ser necesarios basta con separarlos del título con un punto. Es importante destacar que los títulos no deben escribirse en negritas o cursivas, tampoco es necesario subrayarlos y no llevan punto final; se escribirán en la misma fuente, Times New Roman, pero su tamaño será de 14 puntos, estará justificado y se usarán mayúsculas, o altas, y minúsculas, o bajas. Estas consideraciones deben aplicarse también a los títulos y subtítulos que dividen internamente la obra, como partes, capítulos, secciones, incisos y entradas.

## 2. AUTOR

El nombre del autor se escribirá en altas y bajas, y llevará el siguiente orden: nombres, apellido paterno y materno. Si la obra o artículo se escribió por más de un autor se separarán por punto y coma, y seguirán el mismo orden.

## 3. SINOPSIS CURRICULAR

Ésta no deberá exceder los 400 golpes, incluyendo espacios. Para evitar confusiones, cuando se trate de un texto con más de un autor se emplearán asteriscos para indicar cuál es el resumen curricular de cada uno. Es necesario incluir la institución a la que está adscrito actualmente.

## 4. CORRESPONDENCIA

Con la finalidad de propiciar el diálogo entre los autores y sus lectores, será necesario proporcionar un solo correo electrónico, éste no debe tener hipervínculos y se escribirá entre dígrafos (*v. g.*: <correo@unam.mx>).

## 5. SUMARIO

El sumario es una guía para el lector, por lo tanto no son exhaustivos, es decir, sólo contiene las secciones del trabajo que precede, aunque éste encierre también incisos y entradas. Se presentará sin sangría, justificado y precedido de la palabra *sumario* en altas y bajas, y en negritas, seguida de dos puntos también en negritas, un espacio y luego cada una de las secciones que conforman el artículo, estarán numeradas con romanos, al que le seguirá un punto, sin guión, un espacio y luego el nombre de la sección en altas y bajas, y con punto y coma, así hasta agotar las secciones; con la diferencia de que la última terminara con punto final.

## 6. RESUMEN

Éste es un texto breve y preciso, por lo que debe considerar sólo lo esencial del tema abordado en la obra. No excederá los 1,000 golpes, incluyendo espacios; estará sin sangría, justificado y precedido de la palabra *resumen* en altas y bajas, y en negritas, seguida de dos puntos, también en negritas, un espacio y luego el texto que compone propiamente al resumen y punto final. Este resumen deberá traducirse al inglés con el nombre de *abstract* y presentarse con las mismas especificaciones que la versión en español.

## 7. PALABRAS CLAVE

Éstas son conceptos que destacan por su importancia en el tema tratado, el autor deberá presentarlas de la siguiente manera: las palabras *palabras clave* en altas y bajas, y en negritas, seguidas de dos puntos también en negritas, un espacio y luego cada una de las palabras clave y punto final. Las palabras clave deberán traducirse al inglés con el nombre *Keywords* y presentarse con las mismas especificaciones que la versión en español.

## 8. FOLIOS

El original del material literario debe estar foliado en su totalidad, es importante que se emplee el formato: página actual en arábigos, un espacio, diagonal, un espacio y número total de páginas en arábigos (1 / 300, por ejemplo). El folio debe estar dispuesto en la esquina inferior derecha y se utilizará la misma fuente que en el resto del trabajo, Times New Roman a 12 puntos.

## 9. PARTES DEL ORIGINAL

Los materiales presentados deben considerar la siguiente división, aunque no es obligación que cuenten con cada una de las divisiones sugeridas:

- Título
- Autor
- Sinopsis curricular y correspondencia
- Dedicatoria
- Sumario
- Resumen
- Palabras clave
- Abstract*
- Keywords*
- Cuerpo de la obra
  - I. Partes con números romanos
    - 1. Secciones en números arábigos
      - a) Incisos
      - Entradas en cursivas*
  - II. Fuentes
  - Apéndice o anexos

## 10. CITAS TEXTUALES

Las citas textuales de una obra deben, sin excepción, ofrecer la referencia bibliográfica, a la que se remitirá a través de un número en súper índice que, dado el caso, irá pospuesto a cualquier signo de puntuación, y concordará con el número de nota asignado a pie de página. Cuando la extensión de la cita es menor o igual a 350 caracteres (con espacios) irá delimitada por comillas (“ ”), pero si excede tal extensión se transcribirá *a bando*, es decir: separado del párrafo, sin comillas y sangrado 5 mm en todas sus líneas, dejando en blanco una línea antes y otra después del párrafo. Cuando la cita incluya entrecomillados internos se hará de la siguiente manera: “texto muestra ‘texto muestra’ texto muestra”.

Aunque lo común es que las citas *a bando* se escriban en un tamaño menor a la fuente empleada en el cuerpo del texto, no es necesario que el autor lo haga, pues esto dificulta la tarea del corrector de estilo y del editor al momento de revisar el material.

Como regla general, no es necesario indicar la supresión de texto al principio o al final de una cita; pero, por otro lado, si en la transcripción se ha prescindido de algún fragmento del texto original al interior de la cita, se indicará con puntos suspensivos entre corchetes ([ ]). Del mismo modo, si el autor siente la necesidad de agregar algún texto a la cita, lo hará entre corchetes.

## 11. NOTAS A PIE

Como ya se mencionó, las llamadas a nota se indicarán con números en súper índice. En caso de que haga falta una segunda serie se emplearán asteriscos.

Las notas a pie de página pueden contener información bibliográfica (aparato crítico) o bien comentarios un tanto al margen del tema principal que trata la obra. Para el primer caso, las referencias bibliográficas deben aparecer completas la primera vez a que se

mencionen y llevarán el siguiente orden: nombre del autor, empezando por nombre de pila, el nombre del libro en cursivas, ciudad de publicación, editorial, año de edición y la página o páginas consultadas. Posteriormente se emplearán las locuciones latinas o abreviaciones bibliográficas que para tales efectos se emplean.

## 12. TABLAS, GRÁFICAS Y FIGURAS

Las tablas deben estar compuestas por el autor, esto significa que no es suficiente copiar y pegar la información de Internet, pues ésta, por lo general, no tiene la calidad suficiente para ser impresa, además, es difícil que el diseño se adapte al propio de la publicación. Es necesario que las tablas no lleven un formato especial, por lo que no se deben sombrear las celdas y las líneas de división deben estar siempre visibles. El contenido debe estar compuesto en la misma fuente que todo el documento (Times New Roman a 12 puntos). Por otro lado, es muy importante que las tablas estén compuestas en una sola pieza; en ocasiones, cuando la tabla es muy grande, quien la elabora la divide en varias tablas, lo que, y pese a sus mejores intenciones, sólo complica el trabajo de edición.

En el caso de las gráficas y figuras, el autor debe, siempre que sea posible, realizarlas él mismo. También tendrá en cuenta que estos elementos son de carácter informativo no decorativo. Los pies deberán entregarse en el mismo archivo que su correspondiente gráfica o ilustración y seguirán el siguiente formato: comenzarán con la palabra *figura* en altas y bajas, y en negritas, seguida de un punto, también en negritas, y posteriormente el texto propio del pie, justificado y en la fuente Times New Roman a 12 puntos, con 1.5 de interlinea, llevará punto final.

Todas las tablas, gráficas e ilustraciones se entregarán sólo en archivo digital, uno por cada una, y deberán nombrarse de la siguiente manera: apellido del autor en altas, guión bajo, seguido del texto *tabla 1*, *gráfica 1*, *figura 1*, en altas y bajas, según sea el caso. Salvo

en ocasiones especiales donde la naturaleza de la gráfica obligue a emplear el original, éste se entregará junto al material impreso con las medidas de protección adecuadas para preservar la integridad del original, y, en caso de llevar pie, éste se entregará en formato digital siguiendo las indicaciones ya establecidas.

### 13. FUENTES

#### A) BIBLIOGRAFÍA

Las fichas bibliográficas que conforman el aparato crítico de la obra deben componerse en párrafo francés con sangría de 5 mm y contendrán los siguientes elementos en el mismo orden y separados por una coma:

*Autor.* Se escribirá empezando por apellidos usando versales y versalitas seguidos de una coma y el nombre de pila en altas y bajas. No se emplearan subrayados ni negritas. Cuando se trate de dos autores, el segundo se escribirá en el orden natural, es decir, nombre y apellidos, en altas y bajas, y se separará del primero con la conjunción *y* en redondas. Si se trata de una obra con tres o más autores, se pondrá sólo el nombre del primero seguido de la locución latina *et al.*

Si el libro carece de autor, la referencia bibliográfica entrará con el título siguiendo las características descritas para su caso. Pero si la obra es un trabajo realizado por un compilador o editor se colocará entre paréntesis la abreviación correspondiente: (comp.) o (ed.).

*Título.* Se escribirá con alta inicial y en cursivas sin importar el idioma en el que se encuentre. No se emplearán subrayados ni negritas.

Si se trata de un artículo incluido en una obra colectiva, se pondrá el nombre del apartado con alta inicial en redondas y entre comillas (“ ”), seguirá una coma y la palabra *en* en redondas, el nombre del compilador o editor en su orden natural seguido de

las abreviaturas *comp.* o *ed.*, según sea el caso, entre paréntesis; y el nombre del libro siguiendo las indicaciones ya descritas.

*Pie de imprenta.* Al pie de imprenta lo componen el nombre de la ciudad de publicación, casa editora y el año de publicación. Un error común que se debe evitar es poner el nombre del país en lugar de la ciudad; tampoco es necesario agregar la palabra editorial antes del nombre propio de la editorial, por ejemplo, debe decir: Porrúa; y no: Editorial Porrúa.

*Tesis.* Cuando la fuente citada es una tesis se seguirán las indicaciones descritas, pero el pie de imprenta no llevará la información de la casa editora, ni se debe poner el nombre de la universidad o institución como casa editora. Además se agregará la siguiente información, siempre separada por comas, después del año de publicación: palabra Tesis en altas y bajas y redondas, el nombre o siglas de la universidad y, en caso de existir, el nombre de la facultad o dependencia universitaria que expide el grado.

En ningún caso es necesario informar si la tesis fue sustentada en examen profesional de licenciatura, maestría o doctorado, tampoco se proporcionará el nombre de la licenciatura o posgrado.

*Texto inédito.* En caso de citar un texto inédito, como pueden ser apuntes de clase, los elementos que conformarán la ficha serán: nombre del autor o autores, según lo indicado; título del material con alta inicial, en redondas y entre comillas (“ ”); y terminará con la indicación *texto inédito*.

## B) HEMEROGRAFÍA

Se entiende por material hemerográfico todas aquellas fuentes de publicación periódica, pueden ser: diarios, revistas, gacetas, entre otros. En general los componentes de una ficha hemerográfica son los mismos que se emplean en una ficha bibliográfica, aunque suma algunos elementos. A menos que se indique lo contrario, se seguirán las instrucciones dadas para la bibliografía.

*Artículo de periódico.* La ficha comenzará con el nombre del autor o autores, el nombre del artículo, la palabra *en* y el nombre del periódico, posteriormente, se colocará el país de publicación seguido de la ciudad, la fecha de publicación en el formato día, mes y año.

Si se trata de un suplemento, en vez del nombre del diario se pondrá el del suplemento en redondas usando altas y bajas, y entrecorillado (“ ”), posteriormente se agregará la abreviación *núm.* y el respectivo número del suplemento en arábigos. Una vez agregada esta información, la ficha continuará con el nombre del periódico y los demás datos como ya se ha indicado.

*Artículos de revistas.* Para estos casos sólo se agregaran los siguientes datos: después del título del artículo, se colocará el nombre de la revista en cursivas y precedido por la palabra *en*; también llevará el país y la ciudad de publicación, al que le seguirá el año de publicación consecutiva en romanos, el número, periodo de publicación (regularmente en meses), año e intervalo de las páginas consultadas.

#### IV. FECHA DE RECEPCIÓN DE ORIGINALES

La *Revista* recibe propuestas para su publicación en todo momento, deberán enviar los originales al correo electrónico: <revista@derecho.posgrado.unam.mx>. El original deberá adjuntarse acompañado por el permiso correspondiente para su publicación (ubicado al final de este apartado).

#### V. LISTA DE VERIFICACIÓN

La siguiente lista tiene el propósito de ayudar al autor a preparar su original para su publicación en esta *Revista*, pero no sustituye las consideraciones anteriormente descritas.

- El original se recibirá en el entendido de que todos los autores están de acuerdo con su publicación (se anexa permiso firmado para su publicación).
- No se devuelven los originales recibidos para su publicación.
- El original se enviará en formato Word o RTF.
- Fuente: Times New Roman; tamaño: 12 puntos; interlínea: 1.5.
- Márgenes superior e inferior: 2.5 cm; izquierdo y derecho: 3 cm.
- Extensión: de veinte a treinta cuartillas. En el caso de reseñas y comentarios de cinco a diez cuartillas.
- Las palabras no irán separadas en sílabas al final del renglón; el idioma del procesador de textos empleado deberá estar predeterminado en español.
- No se dejará espacio entre párrafos.
- Las páginas deberán foliarse consecutivamente, iniciando con la página del título.
- El título deberá ser breve y descriptivo.
- Se incluirán el nombre de todos los autores, sinopsis curricular y sólo un correo para correspondencia.
- Se incluirán el resumen y las palabras clave, con sus respectivas traducciones al inglés.
- El uso de cursivas se limitará a títulos de obras (no secciones de éstas) y términos escritos en una lengua diferente al español.
- No se empleará el uso de negritas ni subrayados.
- El aparato crítico se describirá en nota a pie de página y se empleará la nomenclatura latina.
- En el apartado “Fuentes”, se listarán las obras consultadas alfabéticamente. Todas las referencias citadas en el texto deberán aparecer en esta sección y viceversa.



La Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Programa de Posgrado en Derecho

## CONVOCA

Con el propósito de rescatar, valorar, difundir y promover la creación artística, a la comunidad de artistas gráficos, visuales y plásticos, así como al público en general interesado en estas expresiones artísticas, a presentar obra gráfica, en cualquier técnica, que trate algún aspecto relacionado con la UNAM o con el derecho para ilustrar la portada de la *Revista del Posgrado en derecho de la UNAM*.

### PRESENTACIÓN DE LAS PROPUESTAS

El artista deberá enviar sus propuestas en formato digital TIFF, PSD (CC2014 o posterior) o PDF con una resolución de 300 píxeles/pulgada al correo <revista@derecho.posgrado.unam.mx>. Adjuntará, también, el permiso firmado para su publicación, ubicado al final de este apartado, así como un archivo en formato DOCX (word) con los siguientes datos: nombre o seudónimo –si es el caso–, técnica, medidas reales y breve semblanza curricular (máximo 100 palabras).

### SELECCIÓN DE PROPUESTAS

Las obras elegidas se utilizarán como portada de la *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, y se difundirá a través de ella el trabajo del artista. El autor no cederá sus derechos patrimoniales ni morales, por lo que podrá utilizar su obra como a él mejor convenga.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”  
Programa de Posgrado en Derecho - UNAM  
El coordinador  
Fernando Guadalupe Flores Trejo



(Lugar), a \_\_ de \_\_\_\_\_ de 202\_\_.

**INSTITUTO NACIONAL DEL DERECHO DE AUTOR**  
**P R E S E N T E**

Quien suscribe \_\_\_\_\_ comunico a usted, bajo protesta de decir verdad que, soy el autor intelectual del (la) \_\_\_\_\_ (artículo u obra gráfica) intitulada \_\_\_\_\_ para la obra denominada **REVISTA DEL POSGRADO EN DERECHO DE LA UNAM**, en sus versiones impresa y electrónica. En este acto acepto ceder los derechos patrimoniales de manera exclusiva a la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, por lo que solicito se efectúen los trámites correspondientes al registro legal a favor de la institución, lo anterior, de conformidad con lo que se estipula en los artículos 27, 30 y 42 de la Ley Federal del Derecho de Autor vigente.

No omito manifestar que, la citada obra no ha sido publicada con anterioridad, ni está siendo considerada para dictamen en alguna otra obra colectiva ni publicación periódica, así mismo que, respondo por su originalidad trabajo, liberando a la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO** de toda responsabilidad presente o futura que pudiera surgir respecto de la obra que pudiera afectar intereses de terceros.

Asimismo, otorgo a la **UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**, el derecho de comunicación pública y de reproducción del \_\_\_\_\_ (artículo u obra gráfica) que formará parte de la obra en comento para los fines que estimen pertinentes, por lo que estará disponible en el archivo electrónico de la obra, que será descargable en formatos digitales bajo la modalidad de Acceso Abierto.

**A T E N T A M E N T E**

**“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”**

**CD. UNIVERSITARIA, CD. MX., A \_\_ DE \_\_\_\_\_ DEL 20\_\_.**

(NOMBRE Y FIRMA)



La Revista del Posgrado  
en Derecho de la UNAM, año 11, número 18,  
editada por la Coordinación del Posgrado en Derecho  
de la UNAM, se terminó de imprimir el mes de junio de  
2023 en los talleres de Creativa Impresores S.A. de C. V.,  
calle 12, número 101, local 1, colonia José López Portillo,  
Iztapalapa, 09220, México, Distrito Federal, teléfonos,  
5703-2241 y 5592-2240. y consta de 300 ejemplares.