

LECTURAS JURÍDICAS

EN LÍNEA

NÚMERO 9
AGOSTO 2025



LECTURAS JURÍDICAS

EN LÍNEA

NÚMERO 9



FOLIO 9795

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA

MTRO. LUIS ALFONSO RIVERA CAMPOS
Rector

C.P. JESÚS IGNACIO RODRÍGUEZ BEJARANO
Secretario General

MTRA. RUTH DEL CARMEN GRAJEDA GONZÁLEZ
Directora de Extensión y Difusión

FACULTAD DE DERECHO

MTRO. CÉSAR EDUARDO GUTIÉRREZ AGUIRRE
Director de la Facultad de Derecho

MTRA. MARIBEL PEINADO MACHUCA
Secretaria Administrativa

MTRA. DIANA LIZETH CARRILLO MELÉNDEZ
Encargada de Despacho de Secretaría Académica

MTRO. ROGELIO ÁNGEL CUÉLLAR SALASPLATA
Secretario de Extensión y Difusión Cultural

MTRO. HÉCTOR IVÁN CELESTÍN GARCÍA
Secretario de Planeación Institucional

DR. EDUARDO MEDRANO FLORES
Secretario de Investigación y Posgrado

CONSEJO EDITORIAL

Dra. Rosa María Gutiérrez Pimienta
Dra. Alicia Ramos Flores
Dr. Jaime Ernesto García Villegas
Dra. Lila Maguregui Alcaraz
Dr. Sergio Facio Guzmán

LECTURAS JURÍDICAS EN LÍNEA

ÉPOCA VII

NÚMERO 9

MAYO - AGOSTO 2025

ISSN: 2992-8583

RESERVA: 04-2023-

081817342000-102

FOLIO: 9795

Publicación tetramestral de
investigación y análisis
Editada por la Facultad de Derecho
UACH
Ave. Universidad S/N Campus
Universitario
C.P. 31220, Chihuahua, Chih. México
Teléfono 6144134477

Edición: Secretaría de Extensión y
Difusión Cultural de la Facultad de
Derecho

Coordinador Editorial: Mtro. Rogelio
Ángel Cuéllar Salasplata

Diseño de Portada: M.A.R.H. Viviana
del Carmen Garay Regalado

Editor responsable del contenido:
M.A.R.H. Viviana del Carmen Garay
Regalado

Se puede encontrar la edición virtual
en: [https://uach.mx/fd/revistas/
lecturas-juridicas/](https://uach.mx/fd/revistas/lecturas-juridicas/)



Facultad de
Derecho

Lecturas Jurídicas no se responsabiliza de
las opiniones y comentarios expuestos por
sus colaboradores.

HECHO EN MÉXICO

Lecturas Jurídicas en Línea. Año 2, número 9, mayo-agosto 2025, es una publicación tetramestral, gratuita, financiada y editada por la Secretaría de Extensión y Difusión, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Chihuahua, México. C. Escorza núm. 900, Col. Centro, Chihuahua, Chihuahua, México. C.P. 31000. Tel. (614)4391500, dirección de correo electrónico: lecturasjuridicas@uach.mx, periodicidad de tres veces al año, para acceder visite: <https://uach.mx/fd/lecturas-juridicas/>, para descargar la revista en su formato PDF. Editor responsable: Rogelio Ángel Cuéllar Salasplata. Reserva de Derechos 04-2023 081817342000-102 ISSN 2992-8583. Fecha de la última modificación, abril del 2025. Esta publicación sigue una política de acceso abierto.

CONTENIDO

- **EL IDEAL NATURALISTA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA IMPORTANCIA DEL MINIMALISMO** 1-11
JAQUEZ PEGUEROS DULCE MARÍA, HERRERA DE LA CRUZ JUAN PABLO
- **INCONSTITUCIONAL NEGAR ATENCIÓN MÉDICA POR FALTA DE CURP A PERSONAS MIGRANTES** 13-23
DE LA ROCHA MONTIEL ERNESTO ALEJANDRO¹, QUIÑONEZ RÍOS EDGAR TOMÁS
- **PROPUESTA METODOLÓGICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE NUEVOS REGLAMENTOS MUNICIPALES O SUS REFORMAS, EN BENEFICIO DE LA POBLACIÓN MEXICANA** 24-50
ALBERTO VEGA HERNÁNDEZ, MARÍA ELIZABETH DÍAZ LÓPEZ
- **LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL COMO MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR ACTOS U OMISIONES DE UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA A OTRO TRANSGREDIENDO, CON ELLO, UN MANDATO CONSTITUCIONAL** 51-61
LUIS ALFONSO RAMOS PEÑA, JORGE ALBERTO RAMOS GONZÁLEZ, ROGELIO ÁNGEL CUELLAR SALASPLATA

EL IDEAL NATURALISTA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA IMPORTANCIA DEL MINIMALISMO

THE NATURALISTIC IDEAL OF HUMAN RIGHTS AND IMPORTANCE OF MINIMALISM

Jaquez Pegueros Dulce María¹, Herrera de la Cruz, Juan Pablo^{2*}

SUMARIO 1. Introducción, 2. Concepto, 3. Antecedentes, 4. Generaciones, 5. Teorías, 6. Minimalismo, 7. Conclusiones, 8. Bibliografía o fuentes de información

KEYWORDS	ABSTRACT
Human Rights Ius naturalism Ius positivism Minimalism Background Concept	After the analysis of various sources, we will create our concept of human rights, then we will make a compilation of relevant antecedents both in the world and in Mexico for the emergence of these. We will see their division according to the times and situations in which they arose, divided into three generations. As a main part, we will contrast the theories of ius naturalism and ius positivism, studying their arguments and refuting the contrary ideas, and finally we will examine the importance of minimalism in human rights.
PALABRAS CLAVE	RESUMEN
Derechos Humanos Ius naturalismo Ius positivismo Minimalismo Antecedentes Concepto	Tras el análisis de diversas fuentes crearemos nuestro concepto de derechos humanos, después haremos una recopilación de antecedentes relevantes tanto en el mundo como en México para el surgimiento de estos. Veremos su división conforme a los tiempos y situaciones en que surgieron, divididos en tres generaciones. Como parte principal contraponemos las teorías del ius naturalismo y el ius positivismo, estudiando sus argumentos y refutando las ideas contrarias y por último, examinaremos la importancia del minimalismo en derechos humanos.

Recibido: XX/ XX / XXXX

Aceptado: XX/ XX / XXXX

Como citar este artículo: JÁQUEZ PEGUEROS, Dulce María y HERRERA DE LA CRUZ, Juan Pablo, "El Ideal Naturalista De Los Derechos Humanos Y La Importancia Del Minimalismo", en *Lecturas Jurídicas*, México, Época VIII, núm. 9, Febrero de 2025, pp. xx-xx



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>  This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

¹ Estudiante de la licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua

² Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Candidato a grado de Maestro en Derecho Financiero por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua, Consejero Municipal de la Juventud, ha recibido diversos galardones por desempeño académico y profesional, Docente en la Facultad de Derecho, Registro ORCID: 0000-0002-9105-3532

(*) El docente funge como coordinador del presente trabajo presentado por la alumna

1. Introducción

A lo largo de nuestra vida como ciudadanos y más aún como estudiantes de derecho, hemos escuchado en múltiples ocasiones el término de derechos humanos, pero conocemos verdaderamente ¿qué son, su división, sus teorías?, inclusive ¿tenemos conocimiento de todos los que poseemos?

Esta investigación tiene como propósito en primer término, tener en claro que son los derechos humanos, recabando información de diversas fuentes y crearemos nuestro propio concepto, con base en nuestra búsqueda y nuestro propio conocimiento.

De igual forma, abordaremos nuestro tema desde el punto de vista histórico y aquello que le dio origen a esta tan importante herramienta jurídica, tanto en el mundo, como lo fueron movimientos revolucionarios, ideológicos, políticos y sus declaraciones, como en México, antes de la conquista, el colonialismo, la independencia, la revolución, que fueron los resultados de luchas, pérdidas, análisis y de múltiples situaciones, que hacen a los derechos humanos, lo que son hoy en día.

Abordaremos la forma en que se dividen los derechos humanos, conforme a las necesidades y los principales valores del siglo en el que surgieron, admiraremos aquello por lo que luchaban lo que caracteriza a cada una de estas tres generaciones.

Por último, la verdadera razón de todo este documento y el punto focal de nuestra investigación, es analizar las teorías de derechos humanos, la ius naturalista y la ius positivista, los fundamentos de cada una de estas ideologías, así como los argumentos de la contraparte que refutan sus ideales. Aunado a este tema, haremos un pequeño énfasis en la necesidad y la importancia del minimalismo en los derechos humanos, pues se ha perdido un poco la esencia de estos y el porque de dicho pensamiento.

2. Concepto

El punto clave en cualquier investigación, es siempre tener en claro a que nos estamos adentrando. Existen algunas acepciones con respecto a ¿qué son los derechos humanos?, por lo que analizaremos algunos conceptos con el fin de crear un concepto propio.

Según el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, los derechos humanos son “un conjunto de los derechos inherentes a todas las personas derivados de su propia naturaleza, en cuanto el hombre es un ser intrínsecamente social, que les permiten el libre desarrollo de su personalidad”¹

Por otra parte, la UNICEF declara:

Los derechos humanos son normas que reconocen y protegen la dignidad de todos los seres humanos. Estos derechos rigen la manera en que los individuos viven en sociedad y se relacionan entre sí, al igual que sus relaciones con el Estado y las obligaciones del Estado hacia ellos.²

Por último, dentro de estas acepciones tenemos la conceptualización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México, que constata:

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes. Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición.

¹ DICCIONARIO PANHISPANICO DEL ESPAÑOL JURIDICO. *Derechos Humanos*. 2023. Consultado el 06 de diciembre de 2024 en <https://dpej.rae.es/lema/derechos-humanos>

² UNICEF. *¿Qué son los derechos humanos?* 2015. Consultado el 06 de diciembre de 2024 en <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/que-son-derechos-humanos>

Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.³

Vemos que cada uno de estos conceptos, agrega un poco más al significado de este término, podemos rescatar de la primera acepción el hecho de son un conjunto, pues sabemos que son varios, no uno solo, inherentes, porque según algunas teorías o perspectivas de los derechos humanos, estos son reconocidos u otorgados a las personas por el simple hecho de ser seres humanos. Es importante ver que agrega esa parte del pacto social, sin embargo, carece de la unión o la relación del individuo con el Estado, que, a diferencia de las siguientes dos acepciones, si los relacionan.

En la conceptualización de la UNICEF, algo que me llamo sumamente la atención, es que esta empieza declarando que son normas, ahora, no es necesario ser un genio para darnos cuenta de que las normas poseen una terminación obligatoria al momento de su realización, entonces podemos ver que, en esta definición, se toma a los derechos humanos como una acción imperativa.

Continúa hablando sobre estas normas que regulan la sociedad y que, de igual forma, establecen ciertas disposiciones en cuanto a la relación supra subordinación que tiene el individuo con el Estado, afirmando que estos derechos son obligaciones que tiene este mismo con sus ciudadanos.

En la tercera acepción que encontramos, vemos que este revela a los derechos humanos como privilegios, beneficios, favores, que tienen como fundamento la dignidad de los seres humanos. Nos enseña que se encuentran establecidos en el ordenamiento jurídico, en México, la Ley Suprema de la Unión. Esta definición, añade algunas características, por lo que es posible entender que, sin importar la condición del ser humano, estos derechos lo acompañan.

Tras un gran análisis de las diversas formas de ver a los derechos humanos podemos definirlos de la siguiente manera: Los derechos humanos son un conjunto de privilegios inherentes a los seres humanos, sin distinción alguna, para su libre desarrollo y que son obligaciones que tiene el Estado para respetarlas y hacerlas valer.

3. Antecedentes

Los derechos fundamentales residen no en alguna ontología ética o en una racionalidad abstracta, sino más bien (...) en los valores y necesidades vitales que se han venido afirmando históricamente a través de las luchas y revoluciones promovidas por las diversas generaciones de sujetos excluidos u oprimidos⁴

3.1. En el mundo

En el principio de los tiempos, no se hablaba mucho con respecto a la dignidad humana, cosa que cambio un poco tras la llegada de las ideas del cristianismo, ya que este sembró el pensamiento que todos éramos hijos de Dios y por eso debíamos de tener un cierto trato privilegiado.

No obstante, esto cambió en la modernidad, momento en el que se comenzó a pensar en la libertad como una "facultad irrestricta de hacer", que sólo tenía un límite negativo: no afectar las demás libertades. "Si puedo hacerlo, entonces es mi derecho hacerlo", fue en resumidas cuentas el argumento utilizado por los autores de finales del siglo XVI. A la libertad, convertida en derecho propio de hacer, se le llamó derecho subjetivo. Y éste no tenía que ver con objetos

³ CNDH MEXICO. *¿Qué son los derechos humanos?* 2018. Consultado el 06 de diciembre de 2024 en <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

⁴ MASSINI CORREAS, Carlos I. *El fundamento de los Derechos Humanos en la propuesta positivista-relativista de Luigi Ferrajoli*. ISSN. 2009, p. 236.

externos o relaciones históricas; era un derecho que poseían todos los hombres por el simple hecho de ser racionales.⁵

Estas ideas liberales fueron muy impulsadas por pensadores de la época, quienes debido al entorno en el que se encontraban, empezaron a cuestionarse la libertad, ese concepto que les otorgaba más obligaciones que derechos y que tras un nuevo planteamiento, dio lugar a la búsqueda del reconocimiento de sus derechos.

3.1.1 Declaración de Independencia de las Trece Colonias

Inglaterra tenía bajo su dominio el territorio en donde se encontraban las trece colonias, tras una lucha con Francia y con miedo a que las colonias se independizaran, empezaron a implementar políticas y a cobrar impuestos que claramente disgustaron a la población, por lo que surgieron algunos pensadores que apoyaban el hecho de independizarse de la corona, quienes tras luchas y disputas entre ellos mismos y la corona, el 4 de julio de 1776 el congreso declaró su independencia.

La Declaración de Independencia de las Trece Colonias, es el primer documento que declara la teoría ius naturalista, ya que hablaba de los derechos inherentes e inalienables del hombre, afirmaba que los principales derechos del hombre son la vida y la libertad y nos deja saber lo siguiente:

Sostenemos como evidentes, por sí mismas, estas verdades: que todos los hombres son creados iguales, que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; entre los cuales, están la vida, la libertad, y la búsqueda de la felicidad; que para garantizar estos derechos se instituyen entre los hombres los gobiernos que derivan sus poderes legítimos del consentimiento de los gobernados; que siempre que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho de reformarla o abolirla e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio sea la más adecuada para alcanzar la seguridad y felicidad.⁶

Igualdad, vida, libertad y felicidad, esas prerrogativas que son innatas al hombre por ser hijo de Dios. Esta declaración estaba llena de referencias divinas, sin embargo, no era conservadora, ya que aceptaba la tolerancia religiosa, política y se considera uno de los primeros documentos liberales.

Es evidente que el pueblo norteamericano al momento de constituirse, busco proteger de una manera rigurosa su integridad como personas, más allá del gobierno que se ostentaba en un futuro, pues este instituido por el propio pueblo, debía encargarse de hacer valer aquello que estableció este mismo, al momento de constituirse como una Nación libre y soberana.

3.1.2 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

Esta declaración es un punto clave en la historia de los derechos humanos, difícilmente se le puede atribuir a otro documento. Situada en un momento político muy relevante como lo fue la Revolución Francesa, que dio lugar a la reunión de la Asamblea, con el fin de darle a Francia un nuevo orden político, pues su intención era terminar con la monarquía absolutista que existía en ese momento, así como dar paso a una nueva Constitución y organización del Estado.

Dentro de sus declaraciones, afirmaban que los derechos son parte de la naturaleza humana y que simplemente los daban a conocer, por lo que todos eran iguales; dando un nuevo parámetro con respeto a dichos derechos y su relación con un buen gobierno. El contenido se puede dividir fácilmente en tres: derechos del hombre, derechos del ciudadano y derechos políticos.

Los derechos reconocidos, por tanto, son la igualdad y sus dos concreciones: la igualdad jurídica y económica; la libertad como derecho general y sus concreciones: la libertad religiosa y la

⁵ RODRÍGUEZ MORENO, Alonso. *Origen, evolución y positivización de los Derechos Humanos*. 3º ed. Dirección de publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos México. 2015, p.12.

⁶ Ibidem, p.54.

libertad de expresión; la seguridad en su vertiente jurídica y en lo que respecta a la libertad, así como la seguridad en el sentido de garantías penales y procesales; la propiedad, con todo lo referente a la doctrina fiscal, y la resistencia a la opresión.⁷

3.1.3 Declaración Universal de Derechos Humanos

La creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945, tras la presentación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, fue un punto clave para su internacionalización. Esta nació tras los horribles y tristes sucesos de la Segunda Guerra Mundial, con el fin de defender los derechos humanos a nivel internacional. Esta era la primera ocasión en que un organismo internacional tenía la facultad de promover el respeto de estos derechos inherentes, ya que este le correspondía a cada Nación.

Creando así, la Comisión de Derechos Humanos en 1946. Para esta comisión fue sumamente difícil poder establecer algo con los conflictos, las ideologías, costumbres, modos de vida, economías, tan diferentes entre todos los países que se unían, por lo que tras un gran análisis se trató de plasmar un ideal común para la humanidad.

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.⁸

Los derechos de esta declaración pueden ser divididos en cuatro categorías, la primera, son los derechos y libertades del orden personal, la segunda, los derechos del individuo en relación a los grupos que pertenece, la tercera, los derechos políticos y por última, los derechos económicos, sociales y culturales.

3.2. En México

Se puede decir que, desde las primeras civilizaciones en México, se veían atisbos de los derechos humanos, pues protegían algunos aspectos importantes como la vida, la propiedad, la integridad física, que incluso quienes atentaban contra ella eran castigados. No podemos hablar de la proporcionalidad del castigo y los derechos humanos de quien causaba el daño, pues sabemos que una de las características de nuestros antepasados era la severidad en cuanto a dichos actos.

Con la llegada de los españoles a nuestro país, fue evidente las diferencias en cuanto al trato de los españoles, los criollos, los nativos, los esclavos traídos de otras partes del mundo, lo que nosotros conocemos como castas, pues a pesar de haber algunos defensores de los derechos de los nativos, estos eran pocos y el trato que se les daba a quienes no eran españoles o descendientes de estos, era sumamente opresivo y explosivo.

Tras dicho auge de injusticias, se dio inicio al movimiento de independencia, culminado en el año 1821, en donde México tras una larga lucha declaraba su libertad de la corona española y como consecuencia, la promulgación de la Constitución de 1824, en donde nace una pequeña ampliación de derechos, como la libertad de expresión y culto. Sin embargo, estos eran exclusivos para la elite de la sociedad.

Al llegar el Porfiriato, esta desigualdad incremento aún más, pues con el sistema gubernamental que tenía Díaz, se violentaba a aquellos quienes estuvieran en contra de sus políticas y sobre todo, buscaba callar a quienes luchaban por una igualdad de derechos y una verdadera democracia.

⁷ Ibidem, p.61

⁸ Ibidem, p.67

Como respuesta ante la opresión, surge nuevamente un movimiento revolucionario, que buscaba no solo el reconocimiento y la protección de los derechos, sino también proteger a aquellos grupos vulnerables en el país.

La Constitución de 1917 estableció los derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho a la igualdad ante la ley, la libertad de expresión, la libertad de conciencia y religión, el derecho al trabajo y la educación, y la protección de la propiedad privada. También estableció las garantías procesales para asegurar que estos derechos se respetaran y protegieran en la práctica. Además, la Constitución de 1917 estableció la separación de poderes y la democracia representativa, lo que significó un gran avance en la protección de los derechos humanos en México.⁹

Es por eso, que la Constitución de 1917 es un hito histórico en México y aun en el mundo, pues es considerada la primer Constitución social.

4. Generaciones

Tras analizar los antecedentes, es visible que varios factores fueron los que dieron lugar a la creación o a el reconocimiento de estos derechos, pero así como fueron evolucionando las ideas de los ciudadanos, también lo fueron sus necesidades, porque dentro de los mismos derechos humanos, se ha creado una clasificación y se han dividido en generaciones, conforme a el tipo de derechos que fueron creados o reconocidos, así como a lo que estos buscaban proteger o dar lugar a su realización, por lo que analizaremos su división a continuación :

4.1 Primera generación

Estos derechos surgen entre el siglo XVII y XIX, como medio para limitar el poder, en cuanto a la relación que tiene el individuo con el Estado y sus autoridades, así como para ampliar la participación de los ciudadanos en aspectos políticos, por lo que se les considera como derechos civiles y políticos.

- Todos somos iguales ante la ley: Implica que tanto hombres como mujeres gozarán de los mismos derechos y prerrogativas.
- Derecho a la vida: Implica la protección y respeto a un importante derecho fundamental
- Libertad de expresión: Tiene como fin garantizar la libertad de
- Derecho al voto: Todas las personas tendrán garantizado el derecho a votar y ser votados
- Derecho a ocupar un puesto público en su país: Toda persona tendrá la posibilidad de ocupar un cargo público en la administración pública federal, estatal o municipal, siempre y cuando cumpla con los requisitos que la ley establezca para cada caso.

4.2 Segunda generación

La segunda generación enfocada en aspectos económicos, sociales y culturales, se estableció en los últimos años del siglo XIX y principios del XX. Creados con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas, en los que el Estado le brinda acceso a la ciudadanía para adquirir dichos beneficios, basados en la igualdad.

- Derecho al trabajo: Este derecho contempla el acceso a un trabajo en condiciones dignas y libres de cualquier tipo de discriminación, acoso u hostigamiento.
- Derecho a la salud: El acceso a sistemas de salud de calidad proporcionados por el estado.
- Derecho a la educación: El acceso a la educación gratuita, laica y obligatoria hasta el nivel superior.

⁹ LA HISTORIA. *Historia de los Derechos Humanos en México: Línea del Tiempo*. Consultado el 09 de diciembre de 2024 en: <https://lahistoria.info/historia-de-los-derechos-humanos-en-mexico-linea-del-tiempo/>

- Derecho a la seguridad pública: La obligación del estado de proporcionar a todas las personas sin distinción la seguridad con el fin de evitar la comisión de delitos , garantizando el goce pleno de otros derechos y previniendo las violaciones a estos por parte de las autoridades.

4.3 Tercera generación

A finales del siglo XX se buscaba promover la convivencia y solidaridad, por lo que se empezó a ampliar la protección al medio ambiente y el entorno, con el fin de un mejor desarrollo como sociedad, el cuidado del medio en el que estamos y la paz en el mundo, con base en la justicia y la solidaridad.

- Derecho a un medio ambiente sano: Toda persona tendrá derecho a un medio ambiente sano, libre de cualquier tipo de contaminación que pueda afectar su desarrollo y supervivencia.
- Derecho a la paz
- Derecho al desarrollo del individuo: también denominado “ Derecho al libre desarrollo de la personalidad”

5. Teorías

A partir del surgimiento de los derechos humanos, se han empezado a crear teorías con respecto a su origen, las principales y de las cuales hablaremos en este documento son la ius naturalista y la ius positivista, por lo que primero abordaremos la ius naturalista.

5.1. Ius naturalismo

Esta es una doctrina filosófica, que se centra en que el hombre por naturaleza tiene derechos, que simplemente al momento de su “creación” estos fueron reconocidos pues son intrínsecos al ser humano. Podemos ver que su mismo nombre lo dice, pues del latín “ius” significa derecho, “naturalis” es naturaleza e “ismo” es doctrina. Dentro de sus características tenemos las siguientes:

- Forma parte de la naturaleza del ser humano
- Es inalienable: no es susceptible de ser valorada pecuniariamente
- Es superior y anterior al Estado: nada ni nadie está por encima.
- Busca el bienestar común: es decir, tiene un beneficio para todo un grupo social en particular.
- Es de carácter universal: es de aplicación general y sin distinciones.
- Es inherente al ser humano sin distinción alguna.
- Por su naturaleza, no tienen que ser redactados ni plasmado en un ordenamiento jurídico

Existen tanto filósofos como juristas de gran relevancia que apoyan y afirman la existencia de estos derechos naturales, así como quienes no la aceptan, pero primeramente contemplemos estos argumentos a favor. Dentro de sus fundamentos, estos atribuyen ciertas características o funciones que son grandemente importantes, así como lo expresa el siguiente texto:

La idea de derecho natural está estrechamente relacionada con la noción de límite. Y en nuestra época, por razones tan diversas como pueden ser los abusos del totalitarismo, la destrucción de la familia, la explotación de la mujer y la destrucción del medio ambiente, es particularmente necesario recuperar la idea de límite. Pero también hay una razón positiva, a saber, que es posible que la admisión de ciertos criterios de justicia que valgan más allá del consenso y la ley vigente nos ayuden a tener un derecho y una política mejores que los actuales.¹⁰

¹⁰ GARCIA HUIDOBRO Joaquín. *Filosofía y Retórica del Ius Naturalismo*. Núm.33. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002, p. 120.

Limites, una gran palabra y por la cual se luchó durante mucho tiempo, sabemos que los principales creadores de esta teoría fueron los mismos fundadores o revolucionarios que iniciaron esos antecedentes que anteriormente comentamos, pues tras diversos conflictos, el establecer un límite hacia la autoridad, el Estado y aun hacia las mismas personas de la sociedad, era algo necesario, por lo que el convertir a los derechos en algo superior a la voluntad de las personas, era fundamental, pues si se dejaba a su criterio el respeto de dichas garantías, estos fácilmente serían removidos y no se reconocerían.

Dejándonos en claro que su razón positiva, va tomada de la mano con el hecho de que, a estos derechos superiores, las leyes vigentes no deben contravenirlos, pues al considerarlos “naturales”, se les daba una potestad aun mayor que el derecho vigente, en busca de un mejor gobierno y una mejor forma de vida.

Desde el punto de vista metodológico, parece imposible constituir una ciencia social neutra. Es necesario acudir a ciertos criterios, para determinar, por ejemplo, qué objetos se estiman relevantes y significativos y cuáles en cambio quedarán fuera de la descripción científica. Sin embargo, el seleccionar objetos relevantes y significativos es una tarea que exige la valoración. Y no cabe valorar sin acudir a ciertos criterios.¹¹

Este argumento tiene cierta afinidad moral, ya que pone aspectos morales subjetivos que no tienen una sola respuesta, pues es cierto que al aplicarse en una sociedad, existen múltiples factores que afectan las ideologías y el concepto de una vida mejor al momento de la creación de estas prerrogativas. Claramente estas ideas, vienen sumamente influenciadas en su mayoría por las convicciones religiosas, por lo que este fundamento puede ser mayormente criticado por dicho factor.

Las propuestas que se han hecho más arriba tienen algo en común: de una parte, suponen el abandono del racionalismo; de otra, tienen un fuerte componente moral. Ambas cosas están conectadas, pues suponen reconocer la importancia de las disposiciones del sujeto en el conocimiento práctico. Si se toma en serio este factor subjetivo, menospreciado por el racionalismo, habrá que reconocer la existencia de ciertas condiciones morales que repercuten en la posibilidad de que las ideas iusnaturalistas sean aceptadas.¹²

Es cierto que esta teoría es criticada en gran manera por su contenido moral, pero no podemos negar que, dentro del derecho y sus normas, también se encuentra un contenido subjetivo como la justicia. No todo debe ser totalmente racional o moral, siempre es necesario un balance entre ambas posturas, y esta teoría y aquellos que la apoyan, no están ni mal ni bien, simplemente apoyan lo que creen que es correcto y lo que va con sus ideales.

5.2. Ius positivismo

En la otra cara de la moneda, tenemos a la teoría ius positivista. Esta es una corriente filosófica que trata de diferenciar el derecho de la moral, se basa en el derecho positivo, aquel que crea el Estado por las necesidades y situaciones de la sociedad, no tiene ninguna inclinación moral, es meramente objetiva y racional, con el fin de conservar el orden social. Se caracteriza por:

- El rechazo de las teorías metafísicas dentro del derecho.
- La desvinculación del derecho y la justicia.
- Valoración del Estado como fuente del derecho válido.
- La aceptación como la única fuente jurídica.
- Busca la validez de la palabra escrita.
- Certeza jurídica.

¹¹ *Ibidem*, p.122.

¹² *Ibidem*, p.140.

Es claro que su principal fundamento, es el rechazo total ante los elementos subjetivos de la moral, las ideologías, creencias religiosas y todo aquello que nubla el juicio de lo que llamaba Kelsen, el derecho puro.

La validez de las normas jurídicas no depende de «nada más» que de criterios formales, esto es, de criterios que tienen que ver únicamente con su forma de producción, con quién las ha emitido y cómo se han dictado, y no con su contenido¹³

Mientras que la teoría ius naturalista hablaba sobre los derechos innatos del ser humano, esta afirma que son otorgados por el mismo Estado en el que se encuentra el ser humano, y que dejando de lado su contenido, este adquiere validez después de realizar el procedimiento necesario y que entre en vigor. Aun si las normas transgredieren criterios materiales, estas podrían ser válidas si el órgano competente las declarara de esta forma, ya que únicamente los criterios formales son los que invalidarían una norma jurídica.

Un derecho que puede ser anulado en cualquier momento por aquellos para los que ese derecho es fuente de obligaciones, no merecería en absoluto el nombre de derecho. Los derechos humanos, entendidos de modo positivista, no son sino edictos de tolerancia revocables¹⁴

Esta cita me dejó impactada, porque es completamente cierto. En los países donde existe una mayor “democracia” y actividad en cuestiones políticas, en los que se ha tratado de pelear contra el totalitarismo, los derechos son algo que las personas ven como obligaciones del Estado, que es una de las posturas ius naturalistas.

Sin embargo, un claro ejemplo de esta situación, son las mujeres en el Medio Oriente, quienes dentro de los criterios materiales de validez, en su naturaleza, ellas deberían poseer muchos de los derechos que hoy en día les son arrebatados, y no arrebatados en el sentido de derechos naturales, sino como derechos que en décadas pasadas, incluso años, ellas poseían y el órgano competente decidió quitárselos.

Los derechos fundamentales son "universales" o corresponden "a todos" o a "todas las personas", no quiere significar que ellos pertenezcan a todos los seres humanos, sino sólo a aquellos a quienes las leyes positivas designan con el cuantificador universal "todos" y en el marco de su vigencia espacial y temporal.¹⁵

Junto con el argumento anterior, así como este puede ser anulado en cualquier momento, de igual forma, puede ser otorgado y no a la generalidad, sino a personas en específico. Esta es una parte clave y un fuerte fundamento, por no decir el más claro y evidente al momento de hablar sobre la realidad social y los verdaderos factores de poder.

6. Minimalismo

Dentro de todas estas teorías y el avance de las ideologías con respecto a los derechos humanos y el tan famoso principio de progresividad, estos han aumentado su número en gran manera, lo que tiene un lado positivo y otro no tan bueno, pues se ha llegado al punto de verlos como derechos liberales.

Los derechos humanos se convierten en un contenedor vacío, destinado a acumular derechos heterogéneos, sin posibilidad de preservar su coherencia o consistencia, ni determinar su jerarquía. Los derechos humanos «prolifera» como setas, y si esto sigue así, es muy probable

¹³ CUENCA GOMEZ Patricia. *Sobre el iuspositivismo y los criterios de validez jurídica*. Universidad Carlos III de Madrid. España, 2008, p.212.

¹⁴ MASSINI CORREAS, Carlos I. *El fundamento de los Derechos Humanos en la propuesta positivista-relativista de Luigi Ferrajoli*. ISSN. 2009, p.241.

¹⁵ *Ibidem*, p.242.

que terminen socavando la noción misma de derechos humanos: si todo es un derecho humano, la etiqueta no tiene significado».¹⁶

Desde el inicio de la creación de estos derechos, fueron momentos históricos que marcaron no solo a la a una nación en específico, sino al mundo en general, pues abrió el panorama a una mejor vida como comunidad y un método de protección y limitación del poder que tenían los gobernantes en aquel momento, y que con el paso del tiempo ha perdido cada vez más su esencia, con respecto al trasfondo de dichas prerrogativas, donde más que necesidades se han vuelto privilegios o caprichos.

«La propuesta que se puede hacer es que la comunidad internacional abandone la retórica de los derechos humanos “indivisibles” y se concentre dentro del vasto panorama de los derechos humanos que hay que proteger sobre un núcleo restringido de derechos “esenciales”, que constituyen los valores que fundamentan la dignidad humana»¹⁷

La importancia de jerarquizar los derechos daría lugar a un intento de proteger mayormente aquellos de alta categoría. Es claro que esto no significa que la protección ante las violaciones se disminuiría de una manera impresionante, ya que no podemos ignorar los factores reales en cuanto a la deficiencia en la protección de los derechos.

Pero al posicionarlos en diferentes niveles, podría ayudar a la visualización de aquellas situaciones que están siendo mayormente vulneradas y buscar su protección con mayor certeza y claridad. Dejando en claro que cada uno de los países tiene diferentes condiciones, económicas, sociales, políticas, lo que volvería difícil el compaginar los niveles y las instituciones en cada uno de ellos.

Todos somos seres humanos, pero las necesidades de las personas en países de primer mundo no son las mismas que los que vivimos en países tercermundistas, por lo que su internacionalización puede no ser de mucha ayuda, y por eso debería ser clave la reducción de derechos verdaderamente fundamentales que se concentren en su protección y en hacerlos valer, y que conforme se vayan cubrieron dichas faltas, sea posible el aumento progresivo de estas prerrogativas.

7. Conclusiones

Al inicio de esta investigación nuestra postura era completa y absolutamente *ius* positivista, toda vez que ante los argumentos que eran de nuestro conocimiento de dichas teorías, se carecía de un claro fundamento de los ideales *ius* naturalistas, no obstante, con dicha búsqueda de información me fue posible comprender su postura.

Dentro del análisis de diversas fuentes y posturas de algunos autores, se reflexionó y analizó a las teorías en comento, no como contrincantes, sino como teorías complementarias, que en cierto punto se relacionan entre sí, y puede verse en el aspecto tanto moral como objetivo, natural u otorgado, inherente o revocable, lo que hacen a los derechos humanos, los derechos humanos.

Esta indagación fue un gran parte aguas hacia el conocimiento del tema y satisface nuestra investigación, desarrollada mediante un arduo trabajo de recopilación de información y comprensión sobre los diversos conceptos, los antecedentes de estas ideologías y como es que otros movimientos históricos dieron lugar, ya sea de manera directa o indirecta a la evolución de los derechos humanos y aquello por lo que luchaban los pueblos, fue lo que origino y dio lugar a lo que hoy en día podemos disfrutar y analizar de una forma tan pacífica y libre.

Como última conclusión, confiamos en que los derechos humanos si deben de jerarquizarse y de proteger primeramente aquellos fundamentales; el resultado de las luchas y las muertes no fue el

¹⁶ MORONDO TARAMUNDI Dolores. *Antiretórica y minimalismo de los derechos humanos*. Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. España, 2013, p.10

¹⁷ Ibidem, p.15

derecho al internet o a un lugar de recreación, sino derechos como la vida, la libertad, que aún hoy en día son tan vulnerados y los cuales se han olvidado de defender, aquello por lo que un día nuestros antepasados si lo hicieron y su resultado es lo que somos hoy en día como sociedad.

“Un derecho demorado es un derecho negado” - Martin Luther King

8. Fuentes de información

Bibliográficas

CUENCA GOMEZ Patricia. *Sobre el iuspositivismo y los criterios de validez jurídica*. Universidad Carlos III de Madrid. España, 2008.

GARCIA HUIDOBRO Joaquín. *Filosofía y Retorica del Ius Naturalismo*. Núm.33. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2002.

MASSINI CORREAS, Carlos I. *El fundamento de los Derechos Humanos en la propuesta positivista-relativista de Luigi Ferrajoli*. ISSN. 2009.

MORONDO TARAMUNDI Dolores. *Antiretórica y minimalismo de los derechos humanos*. Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. España, 2013.

RODRÍGUEZ MORENO, Alonso. *Origen, evolución y positivización de los Derechos Humanos*. 3° ed. Dirección de publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos México. 2015.

Electrónicas

CNDH MEXICO. *¿Qué son los derechos humanos?* 2018. Consultado el 06 de diciembre de 2024 en <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/que-son-los-derechos-humanos>

DICCIONARIO PANHISPANICO DEL ESPAÑOL JURIDICO. *Derechos Humanos*. 2023. Consultado el 06 de diciembre de 2024 en: <https://dpej.rae.es/lema/derechos-humanos>

LA HISTORIA. *Historia de los Derechos Humanos en México: Línea del Tiempo*. Consultado el 09 de diciembre de 2024 en: <https://lahistoria.info/historia-de-los-derechos-humanos-en-mexico- linea-del-tiempo/>

UNICEF. *¿Qué son los derechos humanos?* 2015. Consultado el 06 de diciembre de 2024 en: <https://www.unicef.org/es/convencion-derechos-nino/que-son-derechos-humanos>

INCONSTITUCIONAL NEGAR ATENCIÓN MÉDICA POR FALTA DE CURP A PERSONAS MIGRANTES

Análisis del Amparo en Revisión 81/2021

INCONSTITUTIONAL DENY MEDICAL ATTENTION TO MIGRANT PEOPLE FOR LACK OF UPRC

DE LA ROCHA MONTIEL ERNESTO ALEJANDRO¹, QUIÑONEZ RÍOS EDGAR TOMÁS²

SUMARIO 1. Introducción, 2. Objetivo, 3. Método 4. Desarrollo, 5. Conclusiones, 6. Fuentes de información

KEYWORDS	ABSTRACT
Health Migrants Non-discrimination Unique Population Registry Code Constitutional Protection	<i>The document analyzes the Constitutional protection through judicial review 81/2021, decided by the Mexican Supreme Court, which declared it's unconstitutional to deny health services to migrants people due to lack of CURP or immigration status. It bases this decision on the universal human right to health, recognized by the Mexican Constitution (Articles 1, 4 and 33) and international treaties, emphasizing principles of equality and non-discrimination. The ruling obliges the State to guarantee access to health without restrictions, eliminating discriminatory legal barriers for migrants, even in an irregular situation.</i>
PALABRAS CLAVE	RESUMEN
Salud Migrantes No discriminación CURP Amparo	<i>El documento analiza el caso *Amparo en Revisión 81/2021*, resuelto por la Suprema Corte de México, que declaró inconstitucional negar servicios de salud a migrantes por falta de CURP o estatus migratorio. Fundamenta esta decisión en el derecho universal a la salud, reconocido por la Constitución mexicana (artículos 1º, 4º y 33) y tratados internacionales, destacando principios de igualdad y no discriminación. La sentencia obliga al Estado a garantizar acceso a la salud sin restricciones, eliminando barreras legales discriminatorias para migrantes, incluso en situación irregular.</i>

Recibido: XX/ XX / XXXX
Aceptado: XX/ XX / XXXX



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>
This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

1. Introducción

El disfrute del derecho a la salud es un derecho universal, reconocido por instrumentos tales como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su recomendación general N° 30 (2004) sobre los no ciudadanos de la ONU, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 14 (2000), así como por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4, sin embargo este derecho a menudo está limitado por el hecho de ser o tener la calidad de migrantes, aunado a otros factores como la discriminación precisamente por no contar con la calidad de nacionales junto con su situación legal. Debido a ello es que afrontan problemas específicos por su condición situación de migrantes sobre todo aquellos que son indocumentados o ilegales, mientras que los migrantes que permanecen en detención corren aun más riesgo, ello provoca que se transgredan constantemente muchos de sus derechos debido a esta discriminación de la que son objeto, entre ellos el derecho a la salud.

La igualdad puede ser entendida como el derecho que tiene toda persona a ser tratada sin distinción, exclusión o restricción cuyo objetivo sea menoscabar el goce o el ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra. Esta prerrogativa permite a hombres y mujeres disfrutar de sus derechos en condiciones de igualdad, atendiendo a sus circunstancias particulares y evitando todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana¹.

Según el Folleto informativo N° 31 relativo al derecho a la salud elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud, señalan que algunos Estados han manifestado expresamente ante los órganos internacionales de derechos humanos o en el marco de su legislación nacional que no pueden o no desean ofrecer a los migrantes el mismo grado de protección que a sus propios ciudadanos. En consecuencia, la mayoría de los países han definido sus obligaciones en el sector de la salud hacia los no ciudadanos como "atención esencial" o "atención sanitaria de emergencia" únicamente. Teniendo en cuenta que estos conceptos significan cosas diferentes en distintos países, su interpretación a menudo corre a cargo de la persona que presta la atención sanitaria. Por tanto, la práctica y la legislación pueden ser discriminatorias².

Señalan que entre las principales dificultades con que se enfrentan los migrantes - especialmente los migrantes indocumentados- con respecto a su derecho a la salud

- Por lo general, los sistemas de salud estatales no ofrecen una cobertura sanitaria suficiente a los migrantes, y a menudo éstos no pueden sufragar un seguro médico. Los trabajadores del sexo migrantes y los migrantes indocumentados, en particular, tienen escaso acceso a los servicios sociales y de salud.

- Los migrantes tienen dificultades para acceder a información sobre las cuestiones sanitarias y los servicios disponibles. Es frecuente que el Estado no proporcione información adecuada.

- Los migrantes indocumentados no se atreven a solicitar atención sanitaria por el temor a que el personal de salud los denuncie a las autoridades de inmigración.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su recomendación general N° 30 (2004) sobre los no ciudadanos de la ONU, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, subraya que los Estados Partes deben respetar el derecho de los no ciudadanos a un nivel adecuado de salud física y mental, entre otras cosas, absteniéndose de negar o limitar su acceso a los servicios de salud preventiva, curativa y paliativa³.

¹ Olvera García Jorge, *Manual para fortalecer la igualdad y erradicar la violencia de género de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Segunda edición, México, 2019, p. 17

² Office de las Naciones Unidas Alto Comisionado para los Derechos Humanos y Organización Mundial de la Salud, *El derecho a la salud Folleto informativo N° 31*

³ Idem

En nuestro país la Ley de Migración en los párrafos segundo y tercero del artículo 8 respecto al derecho a la salud de las personas migrantes señala lo siguiente:

“Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Además, los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida.

2. Objetivo

Analizar el derecho humano a la salud en concreto que las personas migrantes tienen y sus alcances a la luz de lo previsto por la Constitución Mexicana, Ley General de Salud así como los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos de los que forma parte México.

3. Método

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo-documental, centrado en el análisis de fuentes primarias y secundarias para examinar el marco jurídico y su aplicación en el caso concreto.

Diseño de investigación

1. Tipo de estudio:

Descriptivo-analítico: Describe el contenido de la sentencia y analiza su fundamentación jurídica.

Exploratorio: Examina la relación entre normativas nacionales e internacionales sobre derechos de migrantes.

2. Técnicas de recolección de datos:

Revisión documental:

Fuentes primarias: Sentencia del amparo, Constitución mexicana, Ley General de Salud, Ley de Migración, tratados internacionales (ej. Convención Americana de DDHH).

Fuentes secundarias: Doctrina jurídica, artículos académicos, informes de organismos internacionales (ONU, OMS).

Análisis jurisprudencial: Estudio de precedentes y argumentos de la Suprema Corte.

3. Procedimiento de análisis:

Análisis de contenido: Identificación de conceptos clave (derecho a la salud, no discriminación, migración).

Interpretación jurídica: Contrastar normas nacionales con estándares internacionales.

Triangulación: Validación de hallazgos mediante múltiples fuentes.

Limitaciones

- La investigación se limita a documentos públicos y no incluye entrevistas con actores involucrados.

- El enfoque en el caso mexicano puede restringir la generalización de conclusiones.

4. Desarrollo.

Para el presente trabajo fue objeto de estudio la sentencia del amparo en Revisión 81/2021 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se analizaron y discutieron en sesión los siguientes hechos: “una persona de nacionalidad extranjera, el 07 de junio de 2018, solicitó su afiliación al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular) en San Luis Potosí. Se le otorgó una póliza de filiación, y la clínica médica “16 de septiembre” pero con una vigencia de tres meses, pues no contaba con su Clave Única de Registro de Población (CURP) y acta de nacimiento. Durante la vigencia de su afiliación, se realizó diversos estudios relacionados con sus enfermedades, motivo por el que le fue proporcionado el medicamento para controlarlas. El 15 de noviembre de 2018, le fue negado el servicio médico y los medicamentos para tratar sus enfermedades, informándole que con motivo de su condición de migrante no lo podían afiliar por más tiempo del ya establecido, al no cumplir con los requisitos necesarios para ello. Inconforme con la negativa, la persona quejosa promovió juicio de amparo indirecto en contra de la aprobación, sanción y promulgación del artículo 77, bis 7 de la Ley General de Salud (LGS) por considerarlo violatorio del principio de igualdad y no discriminación, al establecer requisitos que una persona migrante no puede cumplir por su especial estado de vulnerabilidad, al encontrarse en un Estado en donde por su situación migratoria no podrá contar con todos los documentos solicitados. La jueza de Distrito que conoció del asunto concedió el amparo en contra de la porción normativa “todos los mexicanos” contenida en el párrafo primero del artículo 77 bis 1:

ARTÍCULO 77 BIS 1. *Todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social.*

La protección social en salud es un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación, seleccionadas en forma prioritaria según criterios de seguridad, eficacia, costo, efectividad, adherencia a normas éticas profesionales y aceptabilidad social. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención.

De igual forma la fracción III del número 77 bis 7 de dicha ley exigía contar con Clave Única de Registro de Población” de, para el efecto de que las autoridades del Seguro Popular afiliaran al solicitante, sin exigir los requisitos relativos a que sea mexicano, ni que cuente con CURP, siempre y cuando cumpla con los restantes requisitos para ello.

Las autoridades responsables promovieron recursos de revisión, el Tribunal Colegiado que conoció de ellos declaró su legal incompetencia al subsistir un tema de constitucionalidad de una ley federal, ordenando remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que reasumiera su competencia originaria.

Al final, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió modificar la sentencia recurrida concediendo el amparo ya que estimó que el entonces artículo 77 Bis 1 de la Ley General de Salud, contenía una exclusión implícita para los extranjeros en situación migratoria irregular de gozar de los beneficios del sistema de protección social en salud, en la medida en que a dicho sistema sólo podían afiliarse las personas que tuvieran la nacionalidad mexicana y que tratándose de las personas que tuvieran la calidad de extranjeros, debía a su vez tener la calidad de residentes en términos del artículo 52 de la Ley de Migración en cuyas hipótesis no se ubicaba la persona quejosa. Respecto al artículo 77 Bis 7, fracción III de la LGS, esta Corte concluyó que, toda vez que el marco jurídico constitucional y convencional impedían la subordinación del ejercicio de cualquier derecho a la posesión del CURP, el Estado no puede exigir la presentación de tal documento para reconocer o prestar un servicio derivado de un derecho: salud, educación o trabajo, porque tal exigencia es una interferencia indebida en el goce y ejercicio de los derechos humanos, lo que es contrario a la Constitución Federal, además, realizar esa distinción entre personas con CURP y sin ésta, no cuenta con sustento constitucional alguno”.

A este respecto, se coincide en el sentido de que se discriminó injustificadamente a la persona quejosa por razón de su nacionalidad y calidad de extranjero.

En primer lugar, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo quinto, reconoce el derecho a la no discriminación en nuestro país bajo la siguiente premisa:

Artículo 1.

...

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*⁴.

En los párrafos primero y segundo del propio artículo 1 se señala que en nuestro país, todas las personas gozarán de los derechos humanos que reconozca la Constitución Federal y los Tratados Internacionales de los México sea parte, así como de las garantías para su protección (por ejemplo el juicio de amparo), cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece, así pues, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, debido a ello es que el Estado Mexicano al haberse adherido a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es que deben observarse sus preceptos, los que armonizados con el texto de nuestra Carta Magna se obtiene una interpretación conforme y armónica de los derechos humanos.

Nuestro país, suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos en fecha 24 de marzo de 1981, siendo aprobada por el Senado el 18 de diciembre de 1980 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. En términos de lo dispuesto por la fracción X del artículo 89 así como el párrafo segundo de la fracción I del artículo 74 ambos de la Constitución Federal.

En dicha Convención los artículos 1.1 y 24 regulan el derecho de igualdad y no discriminación de la siguiente manera:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

*1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*⁵.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

*Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley*⁶

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos se tienen dos disposiciones que se refieren al principio de igualdad. La primera es el artículo 1.1 que regula el principio de no discriminación de ningún tipo garantizando el pleno ejercicio de los derechos y libertades que se reconocen en la Convención, en tanto que, el artículo 24 establece el derecho de igualdad ante la ley, es decir que toda persona es igual ante la ley y por ende los Estados Partes deben brindar la misma protección a toda persona que se encuentre en dicho Estado, independientemente de su calidad de su nacionalidad, raza, sexo, género, condición económica, etc., esto es sin discriminación alguna.

Así en la Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada se señala que: “La Corte

⁴ Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, publicada en Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917, México.

⁵ Artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

⁶ Artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Interamericana ha señalado que el principio de igualdad y no discriminación “posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno”, y que “sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional”. Por tal razón, ha reconocido que este principio hace parte del jus cogens, es decir, que se trata de una norma imperativa de derecho internacional general cuya aplicación no depende del acuerdo de los Estados y que no admite disposición en contrario. Igualmente, ha indicado que se trata de una norma erga omnes que debe impregnar todas las actuaciones del Estado y que “genera efectos con respecto a terceros, inclusive a particulares”⁷.

Por otra parte, debe recalcar que, el artículo 33 de la misma Constitución Federal, señala que las personas extranjeras gozarán de los derechos humanos y garantías que se contemplan en nuestra Ley Fundamental:

Artículo 33. *Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución⁸.*

Incluso, es el mismo artículo 1° el que en sus párrafos primero y segundo señalan que en nuestro país, todas las personas gozarán de los derechos humanos que reconozca la Constitución Federal y los tratados internacionales de los México sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece, así pues, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Luego entonces, e independientemente de la calidad con la que cuente una persona, sea nacional o extranjera, el Estado Mexicano deberá reconocer los derechos previstos por la Constitución Federal y que le asisten tanto a nivel nacional como internacional los que no podrán restringirse bajo pretexto de hacer valer supuesto alguno de su legislación interna que transgreda de manera injustificada los derechos fundamentales que goza toda persona por el hecho de ser humano, entre ellos el derecho a la salud.

Aunado a ello, lo es que el derecho a la salud en nuestro país se encuentra reconocido por el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo cuarto al consagrar que “Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social”⁹

Este precepto prevé tanto el derecho a la salud que toda persona tiene al encontrarse en territorio mexicano, del derecho a la protección a la salud que se puede exigir al Estado que cumpla, para ello, deben distinguirse analizándose a mayor profundidad, en que consisten cada uno de ellos.

Virginia A. Leary respecto al derecho a la salud señala que, debe distinguirse entre “derecho al cuidado de salud” y el “derecho a la protección de la salud”. Respecto al derecho al cuidado de salud, éste comprende una distribución equitativa de los recursos médicos y de salud disponibles para todos los individuos así como la protección y promoción de la salud. Mientras que el derecho a la protección a la salud refiere que posee un ámbito más amplio debdo a que se expande respecto del sector salud y requiere otros actores sociales relevantes (como el ambiente, la economía y la industria, la educación) para promover la salud por medio de factores que influyan en ella y tomando en consideración en sus respectivas políticas el efecto de las normas de salud y las medidas adoptadas. En su opinión, el

⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2014, p. 581

⁸ Artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, publicada en Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917, México.

⁹ Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en Diario Oficial de la Federación en fecha 05 de febrero de 1917, México.

derecho al cuidado de la salud comprendería, en cualquier caso, el cuidado de salud vital¹⁰.

Se considera que el derecho a la salud, tiene las dos vertientes de "derecho al cuidado de salud" y el "derecho a la protección de la salud", las cuales son a cargo del Estado Mexicano a través de sus autoridades, debido a que así es reconocido tanto a nivel internacional como constitucional por nuestro país.

El derecho a la salud por su carácter universal, se encuentra reconocido en diversos instrumentos de carácter internacional.

Así, tenemos que la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25 señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios¹¹

En el caso del sistema interamericano respecto del derecho a la salud, su regulación no se encuentra prevista de manera directa por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si no que a través del artículo 26 remite al Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador el cual dispone en sus artículos 1 y 2 que los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos reconocidos en dicho instrumento Protocolo, comprometiéndose a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

Los Estados partes del Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, cabe señalar que México ratificó este instrumento internacional desde el 15 de diciembre de 2009, lo que obliga al Estado Mexicano a no restringir ni menoscabar los derechos reconocidos o vigentes bajo el argumento de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado¹².

Reconociendo dicho instrumento al derecho a la salud de la siguiente manera:

"Artículo 10

Derecho a la Salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y

f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que

¹⁰ Leary, Virginia A., "Justicibilidad y más allá: procedimientos de quejas y el derecho a la salud", Revista de la Comisión Internacional de Juristas, núm. 55, diciembre de 1995, pp. 91 y ss

¹¹ Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

¹² Artículos 1 y 2 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables”.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en la Observación General número 14, al decir que el derecho a la salud comprende: un sistema de protección de la salud que brinde a todos iguales oportunidades para disfrutar del más alto nivel posible de salud; el derecho a la prevención y el tratamiento de las enfermedades, y la lucha contra ellas; el acceso a medicamentos esenciales; la salud materna, infantil y reproductiva; el acceso igual y oportuno a los servicios de salud básicos; el acceso a la educación y la información sobre cuestiones relacionadas con la salud; la participación de la población en el proceso de adopción de decisiones en cuestiones relacionadas con la salud a nivel comunitario y nacional¹³

Conforme al Protocolo, el Estado debe asegurar salud primaria de manera universal para toda la población; debe implementar una política de vacunación; debe prevenir y tratar enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; debe elaborar una política de educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y debe disponer la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos más vulnerables¹⁴.

Bajo ese mismo orden de ideas, y a efecto de brindar una especial protección a las personas migrantes, es que en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, respecto a los derechos de no discriminación y a la salud se establece lo siguiente:

Artículo 1

1. La presente Convención será aplicable, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

2. La presente Convención será aplicable durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.

Artículo 2

A los efectos de la presente Convención:

1. Se entenderá por "trabajador migratorio" toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.

Artículo 28

Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. Esa atención médica de urgencia no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo.

“La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CTTMF), es el instrumento internacional con mayor contundencia hacia el respeto de los derechos y libertades fundamentales de las personas migrantes, que tiene por objeto establecer normas que los Estados parte deben aplicar en todos los momentos del proceso de migración (preparación, salida del país de origen, tránsito, cruce, estancia y retorno al país de origen). En materia de derecho a la salud la Convención señala que siempre y cuando el Estado parte receptor cuente con un régimen gratuito a la atención médica las personas migrantes regulares podrán hacer uso de estos servicios. Sin pasar por alto que las personas migrantes en situación irregular tendrán derecho a recibir atención urgente necesaria para resguardar su vida o para evitar daños irreparables para la salud.

Para proteger el derecho a la salud que estas personas tienen en territorio mexicano,

¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 14 (2000), El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 22º período de sesiones, Ginebra, 25 de mayo de 2000.

¹⁴ FIGUEROA GARCÍA-HUIDOBR Rodolfo, *El derecho a la salud*, Estudios constitucionales vol.11 no.2, Santiago 2013

independientemente de su nacionalidad de origen, la Ley de Migración, en su artículo 27, señala que le corresponde a la Secretaría de Salud promover la prestación de servicios a extranjeros, así como brindar el servicio sin importar su situación migratoria. En este sentido, bajo el marco legal nacional e internacional no hay justificación para obstaculizar el acceso a los derechos de las personas migrantes¹⁵.

El proceso migratorio representa un desafío de enormes magnitudes, donde México tiene la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes durante el tiempo que permanezcan en territorio nacional¹⁶.

En el caso de nuestro país, el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la salud de la siguiente forma:

“Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social”¹⁷.

La Constitución de la Organización Mundial de la Salud señala: “El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”¹⁸

Por otra parte, el artículo 33 de nuestra Constitución Federal dispone que “son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y que éstas **gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución**”.

Se considera entonces que el derecho a la salud se encuentra reconocido y armonizado entre disposiciones tanto a nivel constitucional como a nivel internacional, sin que se pueda justificar su restricción por parte de las autoridades del Estado Mexicano.

5. Conclusiones

Una vez analizado todo lo anterior, podemos concluir que el Estado Mexicano a través de sus autoridades, no puede vedar el derecho a la salud a una persona migrante por su calidad de extranjero, ya que independientemente de ello debe recibir atención médica necesaria e indispensable durante su estancia en nuestro país, sin que el derecho a la salud quede condicionado a alguna temporalidad en cuanto a su estancia, ya que ello puede poner en riesgo su salud e incluso su vida, puesto que toda persona en México deberá gozar de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales por igual, tal como se señala en la resolución del amparo en revisión ya que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, ya que los principios de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley obligan a que el Estado Mexicano y sus autoridades apliquen las normas jurídicas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación.

Se coincide con la resolución del amparo en revisión cuando señala que el artículo 77 Bis 1 de la Ley General de Salud, contiene una exclusión para los extranjeros en situación migratoria irregular de gozar del derecho a la salud, en la medida en que a éste sólo podían afiliarse los mexicanos y quienes tuvieran la calidad residentes en el territorio nacional, la cual como ha quedado evidenciado resulta inconstitucional a la luz de lo dispuesto por los artículos 1º, 4º y 33º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵ LÓPEZ ARELLANO María Blanca, *Diagnóstico sobre acceso a servicios de salud para personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas*, Sin Fronteras, México, 2014, pp. 15 y 16

¹⁶ Idem p. 14

¹⁷ Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Congreso de la Unión, publicada en Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917, México.

¹⁸ Organización Mundial de la Salud, “Acerca de la OMS. Constitución de la OMS: Principios”.

Acorde a lo anterior, tenemos que, la Ley de Migración en su artículo 27 obliga al Estado Mexicano por conducto de la Secretaría de Salud a proporcionar servicios de salud a los extranjeros, sin importar su situación migratoria:

Artículo 27. Corresponde a la Secretaría de Salud:

I. Promover en coordinación con las autoridades sanitarias de los diferentes niveles de gobierno que, la prestación de servicios de salud que se otorgue a los extranjeros, se brinde sin importar su situación migratoria y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables ;

Por lo que toca a la fracción III del artículo 77 bis 7, se coincide con lo resuelto por la Suprema Corte en el sentido de que la CURP no constituye un derecho fundamental ya que solo se trata de un instrumento de registro poblacional y que mientras las personas migrantes independientemente del plazo que se encuentren o deseen permanecer en el territorio mexicano puedan gozar de los derechos y garantías que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos independientemente de su calidad de nacional o extranjero por el solo hecho de encontrarse en nuestro país, aunado a que el artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone la obligación a las autoridades del Estado Mexicano el guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen ello en relación a la obligación que también tienen en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad según lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Federal, lo que se traduce en que las autoridades estatales en el ámbito de su competencia deben velar y privilegiar que se respeten los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política del Estado Mexicano entre ellos el de la salud por encima de cualquier disposición legal que sea contraria al texto de la Constitución.

6. Fuentes de Información

A) ELECTRÓNICAS

OLVERA GARCÍA Jorge, Manual para fortalecer la igualdad y erradicar la violencia de género de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Segunda edición, México, 2019.

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5930/12.pdf>

FIGUEROA GARCÍA-HUIDOBR Rodolfo, El derecho a la salud, Estudios constitucionales vol.11 no.2, Santiago 2013

<https://www.redalyc.org/pdf/820/82029345008.pdf>

Leary, Virginia A., "Justicibialidad y más allá: procedimientos de quejas y el derecho a la salud", Revista de la Comisión Internacional de Juristas, núm. 55, diciembre de 1995

<https://biblioteca.csjn.gov.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=208361>

LÓPEZ ARELLANO María Blanca, Diagnóstico sobre acceso a servicios de salud para personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, Sin Fronteras, México, 2014

https://sinfronteras.org.mx/agendamigracioncdmx/assets/diagnostico_acceso_servicios_de_salud.pdf

Office de las Naciones Unidas Alto Comisionado para los Derechos Humanos y Organización Mundial de la Salud, El derecho a la salud Folleto informativo Nº 31

<https://www.ohchr.org/es/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-31-right-health>

Organización Mundial de la Salud, "Acerca de la OMS. Constitución de la OMS: Principios

<https://www.who.int/es/about/governance/constitution>

B) LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). Artículos 1º, 4º, 33.

Ley General de Salud. (2024). Artículos 77 Bis 1 y 77 Bis 7.

Ley de Migración. (2024). Artículos 8, 27.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2021). *Sentencia Amparo en Revisión 81/2021*.

C) INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). Artículos 1.1, 24.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 14 (2000), El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 22º período de sesiones, Ginebra, 25 de mayo de 2000.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

ONU. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 25.

OHCHR & OMS. (2008). Folleto Nº 31: El derecho a la salud.

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Protocolo de San Salvador. (1988). Artículo 10.

Convención Internacional sobre Protección de Trabajadores Migratorios. (1990). Artículos 1, 2, 28.

D) JURISPRUDENCIALES

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

E) DOCUMENTALES

Sentencia de Amparo en Revisión 81/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida en fecha 13 de octubre de 2021

PROPUESTA METODOLÓGICA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE NUEVOS REGLAMENTOS MUNICIPALES O SUS REFORMAS, EN BENEFICIO DE LA POBLACIÓN MEXICANA

METHODOLOGICAL PROPOSAL FROM THE PERSPECTIVE OF LEGISLATIVE TECHNIQUE FOR THE DEVELOPMENT OF
NEW MUNICIPAL REGULATIONS OR THEIR REFORMS, FOR THE BENEFIT OF THE MEXICAN POPULATION

Dr. Alberto Vega Hernández**

Dra. María Elizabeth Díaz López***

Resumen: Las universidades públicas y privadas del país en su gran mayoría ofrecen a la población programas de estudios del nivel federal, muy pocos planes de estudios contienen asignaturas dedicadas exclusivamente al ámbito municipal. De acuerdo con Arellano, Cabrero, Montiel y Aguilar (2011), si bien, los conceptos y postulados de cada tema son generales, también lo es que, a nivel local, se requiere de un nivel más elevado de especialización para conocer a profundidad cada tema de estudio, considerando al gobierno municipal como el orden de gobierno que más necesidades presenta.

Al respecto, es verdad que los tres órdenes de gobierno tienen su grado de complejidad, el municipio se vuelve aún más complicado de entender, pues es el nivel donde las carencias son las más visibles.

El desarrollo de la técnica legislativa en México ha sido muy importante, hoy día se cuenta con literatura para la elaboración de leyes a nivel federal; sin embargo, algo curioso sucede a nivel local, según lo establece el artículo 115 constitución, párrafo segundo, los ayuntamientos cuentan con atribuciones y facultades para elaborar su propia normatividad, la realidad muestra que faltan reglas claras y literatura suficiente para la elaboración de reglamentos a nivel municipal. Es por ello, que el objetivo de la presente investigación es diseñar una metodología desde la perspectiva de la técnica legislativa, la cual contenga características específicas y reglas generales que el personal redactor debe puede considerar para elaborar sus iniciativas de reglamentos y reformas, con los estándares de calidad más elevados.

Palabras clave: jerarquía reglamentaria, facultad reglamentaria, reglamentos municipales y técnica legislativa.

Abstract: The vast majority of public and private universities in the country offer federal-level study

** Economista por el Instituto Politécnico Nacional y Abogado la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Derecho, aprobado con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma del Estado de México.

*** Licenciada, Maestra y Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México. Profesora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

programs to the population; very few study plans contain subjects dedicated exclusively to the municipal level. According to Arellano, Cabrero, Montiel and Aguilar (2011), although the concepts and postulates of each topic are general, it is also true that, at the local level, a higher level of specialization is required to know in depth each topic of study, considering the municipal government as the order of government that has the most needs.

Although the three levels of government have their degree of complexity, the municipality becomes even more complicated to understand, since it is the level where the deficiencies are the most visible.

The development of legislative technique in Mexico has been very important; today there is literature for the elaboration of laws at the federal level; However, something curious happens at the local level, as established in article 115 of the Constitution, second paragraph, city councils have powers and powers to develop their own regulations, reality shows that there is a lack of clear rules and sufficient literature for the elaboration of regulations at the municipal level. For this reason, the objective of this research is to design a methodology from the perspective of legislative technique, which contains specific characteristics and general rules that the drafting staff must consider to prepare their regulatory and reform initiatives, with the highest quality standards.

Keywords: regulatory hierarchy, regulatory power, municipal regulations and legislative technique.

I. Introducción

Después de realizar una revisión minuciosa y pormenorizada a cada uno de los artículos contenidos en la Carta Magna, no se encontró resultado alguno que solicite de manera obligatoria a algún servidor público electo por voto popular que daba contar con un título universitario o grado académico para ocupar un puesto en el gobierno local.

Comúnmente, al inicio de cada administración municipal, el personal administrativo y de confianza es contratado en las diferentes áreas y comisiones del ayuntamiento, en la mayoría de las ocasiones al concluir el tercer año de gobierno, se van especializando en los asuntos de su competencia, lo que trae consigo una baja productividad de la labor que realizan (López Olvera, 2000, p. 20).

En concordancia con López Ruíz (2002), entre los principales problemas que enfrentan los ayuntamientos en la elaboración de reglamentos en el ámbito municipal se encuentran: 1) las iniciativas son elaboradas por personas con nulo conocimiento en materia de técnica legislativa; 2) los redactores presentan iniciativas cuyo contenido se encuentra en otros reglamentos de otros municipios, haciéndolas pasar como originales, 3) quienes elaboran los reglamentos municipales, en la mayoría de los casos, no poseen los conocimientos jurídicos ni las reglas gramaticales mínimas para la elaboración de reglamentos municipales, lo cual opaca la norma que se propone y tergiversa nuestro idioma.

Ahora bien, según lo establece el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, fracción II, párrafo segundo, los gobiernos municipales cuentan con atribuciones para expedir sus propios reglamentos, bandos de gobierno, disposiciones administrativas y circulares que regulen asuntos de su competencia y dentro de sus respectivas demarcaciones territoriales y aunque pareciera ser un tema relativamente sencillo, la práctica laboral demuestra que no todos los servidores públicos electos por votación popular pueden elaborar normas, pues se requiere de un alto nivel de especialización.

Los reglamentos de los gobiernos municipales deben ser elaborados con total detenimiento, procurando que su contenido sea sencillo, preciso y conciso, respetando en todo momento sus usos, costumbres e idiosincrasia de sus habitantes, potencializando la variedad cultural, económica, social y de infraestructura de cada región, si se respetan estas características de cada municipio, se podrá lograr que cada destinatario acepte de manera positiva los nuevos reglamentos o sus reformas, además que las autoridades responsables podrán aplicar las normas de manera efectiva y transparente.

La técnica legislativa se enfrenta a dos grandes desafíos, por un lado, el personal redactor de normas debe aportar datos e información para que un reglamento sea posible, por el otro, es responsabilidad de las y los legisladores, asumir la decisión política en cada asunto.

Bajo este contexto, el personal redactor de normas debe contar con todos aquellos documentos y libros en materia de técnica legislativa que les permitan elaborar reglamentos de calidad y así alcanzar soluciones más efectivas en la resolución de las problemáticas a nivel municipal.

La metodología de la presente investigación se presenta de la siguiente forma: 1) se empleó la técnica legislativa para la redacción de reglamentos a nivel municipal, con el fin de tener un sustento teórico-científico para la presente investigación; 2) se presentó, de la literatura actual y vigente y en concordancia con lo establecido en el artículo 115 Constitucional, , fracción II, párrafo segundo, los conceptos, las características y los tipos de reglamentos con lo que debe contar cada ayuntamiento de México y 3) se diseñó una metodología en técnica legislativa con el fin de que los servidores públicos municipales o el personal encargado de elaborar reglamentos o sus reformas, cuenten con ciertas recomendaciones prácticas para su redacción y revisión, de una manera sencilla y con los más altos estándares de calidad.

II. Técnica Legislativa y su desarrollo en México

La técnica legislativa proviene del latín *technicus*, que significa “perito, experto o especialista” y *legum*, “ley u ordenamiento jurídico”.

En este sentido, la Real Academia Española (2025) define a la técnica como el “conjunto de recursos o procedimientos de una ciencia determinada y que emplea cierta habilidad o experiencia” (p. 10), por su parte, el vocativo legislativo refiere a las “instituciones u organismos encargados de la creación de normas jurídicas” (p. 15); pero al unir ambos conceptos, la técnica legislativa se encarga de “las

directrices que los órganos legislativos emplean para elaborar una iniciativa de ley” (p. 35).

Ahondando más en el tema, para García-Escudero (2010), la técnica legislativa “es el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado, el cual debe estar apegado a los principios generales de Derecho y a la seguridad jurídica” (p. 26). Además, refiere que, la técnica legislativa, toma en cuenta la coherencia, la calidad y la viabilidad de un instrumento normativo” (p. 31).

Finalmente, para Bulying (1991) la técnica legislativa constituye el “conjunto de conocimientos que se deben emplear para elaborar una ley, tomando en cuenta los siguientes elementos: primero, la exposición de motivos y, segundo, el texto normativo” (p. 23).

Para Rabbi-Baldini (2006), la técnica legislativa comprende las reglas formales que se deben emplear para la elaboración de leyes, el objetivo último es mejorar la calidad de las leyes y así facilitar la interpretación por parte de las autoridades responsables y la aceptación de los destinatarios.

La actividad legislativa es desarrollada por un cuerpo de asesores que deben ajustarse a reglas técnicas para la creación de leyes, su propósito al legislar es el de interpretar la realidad a través de la elaboración de leyes que garanticen su eficacia.

México se ha consolidado como un país pionero en el desarrollo de la técnica legislativa.

El primer antecedente de técnica legislativa en México lo encontramos en el proyecto de iniciativa de 1947 presentada por el entonces diputado Washington Fernández, el cual proponía que el Poder Legislativo debería estar conformado por un grupo de expertos (cuatro abogados y un escribano), responsables de la revisión de las iniciativas de leyes (Muñoz de Morales, 2016). La iniciativa se inspiró en el Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica, sin embargo, dicho proyecto quedó en el olvido.

Otro antecedente en materia de técnica legislativa, lo presenta el autor Seguí (1943) en su obra *Manual de legislación*, centra su atención en la construcción fundada y motivada de un proyecto de ley.

En nuestro país, en 1980, se publicó la obra *Nuevas Técnicas para controlar la Eficacia de las Normas Jurídicas*, del autor Mario Losano, en ella acentúa que los postulados se reducen a usos y prácticas parlamentarias y que legisladores carecen de reglas claras para la elaboración de leyes (citado por Pedroza de la Llave y Cruz Velázquez, 2000).

III. La Facultad en materia reglamentaria de los gobiernos municipales

El 23 de diciembre de 1999 se publicó oficialmente en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción II, párrafo segundo reconociendo que los ayuntamientos cuentan con facultades en materia reglamentaria para aprobar sus propios reglamentos municipales que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, de acuerdo con las leyes que expidan las legislaturas de las Entidades Federativas, a fin de garantizar un buen gobierno y asegurar la participación activa de las y los

ciudadanos.

Al artículo 115 Constitucional también se adicionaron los alcances de las leyes o códigos orgánicos municipales, los cuales contienen las bases y principios de los ayuntamientos, incluyen los órganos responsables de tramitar y resolver las controversias que se presenten, así como el procedimiento administrativo y los medios de impugnación.

Reyes (2004) indica que “con motivo de la reforma al artículo 115 Constitucional, los municipios además de contar con competencia para la elaboración de reglamentos en sus respectivas jurisdicciones, también cuentan con la facultad de aprobarlos” (p. 29). Por supuesto que, con base en la facultad reglamentaria municipal, como principio rector en la elaboración de normas municipales, “las leyes municipales se fortalecen y con ello la los cometidos y funciones de los gobiernos municipales” (p. 23).

No se omite mencionar que, el artículo 115 Constitucional fracción II, del inciso e) insta que las legislaturas de las entidades federativas cuentan con atribuciones para aprobar reglamentos en aquellos ayuntamientos que aún se encuentren en proceso de elaboración o por diversas circunstancias no los han aprobado, esto se da ya sea porque su capacidad económica es limitada o porque no tienen recursos humanos suficientes para la elaboración de instrumentos normativos en el ámbito municipal.

Si bien es cierto que la Carta Magna faculta a los gobiernos municipales a aprobar sus propios reglamentos, también lo es que dichas normas se encuentran subordinadas al imperio del artículo 115 Constitucional, lo cual significa que los congresos estatales no tienen facultades para elaborar ni aprobar reglamentos de naturaleza municipal.

No se omite mencionar que el artículo 115 Constitucional además de considerar al bando de policía y gobierno, como ordenamiento jurídico por excelencia del gobierno municipal, también refiere a las disposiciones administrativas, reglas que se emiten al interior del Ayuntamiento para hacer posible que se cumplan los acuerdos en las reuniones de trabajo. Por otro lado, también se encuentran las circulares, órdenes de cumplimiento que realizan los titulares o directores de áreas al personal administrativo sobre un asunto en particular.

Bajo este sentido, la Segunda Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación (s/f), emitió la tesis jurisprudencial bajo el rubro “Circulares”, en ella se concluye que las circulares son ordenes que las autoridades responsables giran a su personal de confianza, por tal motivo, carecen de fundamento para que una autoridad pueda tomar una decisión o una ejecución que produzcan situaciones jurídicas determinadas.

Por lo anterior, el bando de política y buen gobierno, las disposiciones administrativas y las circulares no son objeto de estudio de la presente investigación, siendo únicamente los reglamentos municipales.

IV. Jerarquía normativa de la reglamentación municipal

Kelsen (1982) en su obra *Teoría Pura del Derecho*, presenta la jerarquía normativa o también

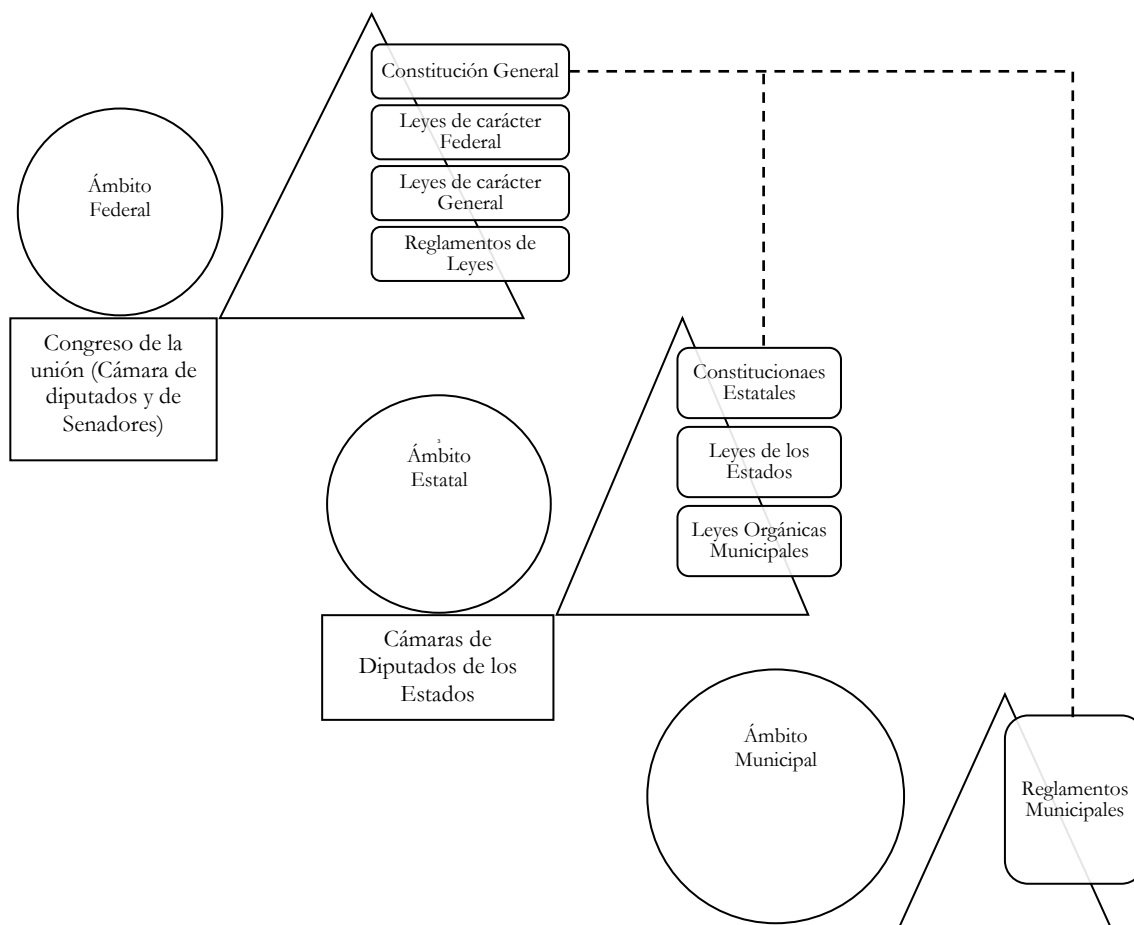
conocida como pirámide kelseniana, dicho modelo refleja la validez dentro del sistema jurídico y la Ley Suprema es la encargada de otorgar este valor, para el caso de las demás normas que emanan de ella, las considera como secundarias. Para Kelsen, el sistema jurídico escalonado de las normas se encuentra dividido en tres niveles: fundamental, legal y sub-legal (ver diagrama 1).

En el nivel fundamental se encuentra la Ley Suprema, lo que significa que ninguna norma inferior puede aumentar contenido normativo de lo establecido por la norma superior, en el segundo escalón se encuentran las leyes federales o generales, según sea el caso, expedidas por poder legislativo. En el mismo escalón están los Tratados Internacionales celebrados por México y ratificados por el Senado de la República.

En el segundo nivel o también conocido como legal, se encuentran las constituciones políticas de las entidades federativas, aprobadas por las cámaras de diputados de los estados, cuya finalidad es regular sistemáticamente las funciones y actividades de una localidad territorial determinada y de acuerdo con su ámbito de aplicación y competencia.

Por último, a nivel sub-legal se encuentran los reglamentos municipales, actos administrativos de efectos generales emanados del poder ejecutivo local que regulan las actividades de una comunidad determinada.

Diagrama 1. Jerarquía normativa de las leyes



Fuente: elaboración propia.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (octubre de 2011), en las tesis jurisprudenciales P./J. 43/2011 (9a.) y P./J.44/2011 (9a.), considera que los reglamentos municipales se rigen por el principio de competencia y no por el de jerarquía y advierte que “no necesitan de una ley para su existencia”, son ordenamientos creados por mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. El Reglamento Municipal y sus tipos

La Real Académica de la Lengua Española (2025), define al reglamento como aquel “ordenamiento general y de categoría menor a la ley, aprobado por un órgano legislativo competente” (p. 58).

Desde la literatura, el maestro Mayer (2008), define al reglamento como un “acto emitido por el Estado en forma de ley y cuya fuerza es general y obligatoria para todos los ciudadanos” (p. 28).

Para Sayagués (2022) el reglamento “es la atribución que se le otorga a un ámbito de gobierno tendiente a la creación de instrumentos normativos de carácter general, obligatorios, coercibles e impersonales” (p. 68).

Según lo establece el artículo 89 Constitucional de la fracción I, el reglamento es el conjunto de normas jurídicas aprobadas por el poder ejecutivo cuyo objetivo es detallar las leyes que emite el poder legislativo, es así que el presidente de la República tiene la facultad de “promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia”.

Ante esto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (octubre de 2005) refiere que existen dos tipos de reglamentos: 1) el tradicional, establecido en el artículo 89 de la Constitución general, de la fracción I y refiere que el reglamento debe estar precedido de una ley, (p. 69) y 2) los derivados del artículo 115 Constitucional, fracción II, los ayuntamientos cuentan con facultades para expedir sus propia normatividad en el ámbito de su competencia, respetando en todo momento sus capacidades económicas, sociales, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas (p. 71).

De lo anterior, se puede concluir que la ley corresponde a un acto legislativo, en tanto que el reglamento es el resultado de un acto reglamentario; por consiguiente los reglamentos expedidos por el presidente de la República y por los gobernadores de las Entidades Federativas deberán estar subordinado al imperio de la ley, lo que significa que no puede haber un reglamento sin la existencia de una ley, a diferencia del ámbito municipal en donde los reglamentos son competencia directamente de la Ley Suprema y no requieren de una ley para su existencia.

A continuación, se presentan los tipos de reglamentos a nivel municipal:

V.1 Reglamento de Estructura y Organización

El reglamento municipal de estructura y organización tiene por objeto normar la estructura organizativa del Ayuntamiento y su funcionamiento, también se delimitan las funciones de las áreas, asimismo, se ocupa de las sesiones que se llevan a cabo en el cabildo municipal, así como el manejo de recursos financieros, humanos y materiales, sin contravenir lo establecido en las Constituciones Estatales y en las Leyes Orgánicas Municipales (Oropeza, 2012).

Atendiendo las necesidades poblacionales, socioeconómicas y culturales de cada municipio, el reglamento de estructura y organización deberá integrar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal, para ello debe ser acorde con la cantidad de direcciones de áreas y comisiones en funcionamiento.

V.2 Reglamento de Servicios Públicos

Para Fernández, Ruíz (2010), los servicios públicos municipales contemplan “todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, con el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de una comunidad determinada” (p. 25).

A este respecto, la SEGOB y la INAFED (2011) establecen que los servicios públicos contemplan la organización y manejo de recursos organizativos, financieros, humanos y técnicos por parte de una municipalidad para destinar a la población los satisfactores de consumo individual y colectivo.

Cabe aclarar que el término “competencia” establecido en el artículo 115 de la Constitución general, fracción II, párrafo segundo, refiere que los municipios cuentan con competencias para emitir reglamentos en materia de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia, residuos sólidos, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines y seguridad pública. Dichos servicios públicos se pueden ampliar, según las necesidades de cada municipio y acorde a las constituciones de cada estado, según corresponda.

Los reglamentos de servicios públicos son los dictados en artículo 115 Constitucional, fracción III, entre los cuales se encuentran: agua para consumo humano; aguas residuales y su disposición; drenaje; alcantarillado; servicio de luz eléctrica; basura; centrales de abasto y mercados; seguridad pública; panteones; calles, parques y jardines.

En el mismo sentido, el artículo 115 Constitucional, fracción III, inciso i), adicional a lo anterior, establece que las Cámaras de diputados de las Entidades Federativas puede expedir acorde a sus leyes o códigos orgánicos municipales, servicios públicos adicionales, tomando en cuenta las necesidades del municipio, sus condiciones territoriales y socioeconómicas.

V.3 Reglamento de Zonificación, Planeación y Desarrollo Urbano

Los ayuntamientos cuentan con facultades para expedir reglamentos relacionados con la zonificación, los planes de desarrollo urbano municipal y la gestión de sus reservas territoriales en zonas ecológicas, la regulación de tenencia de la tierra, vigilar que el suelo sea utilizado correctamente en sus jurisdicciones territoriales, así como otorgar licencias y permisos para construcción de inmuebles.

El reglamento de zonificación, planeación y desarrollo urbano tiene como finalidad contribuir a la modernización y embellecimiento del municipio, entendiendo por modernidad al servicio que se le otorga al ciudadano con calidad, a la mejora continua de los servicios públicos, al respeto a los derechos y a la aplicación eficaz y transparente de la normatividad aplicable, los planes, programas y proyectos estratégicos que permitan un desarrollo sostenible y un crecimiento económico de la localidad (Cabañas, 1992).

V.4 Reglamento de Funciones Municipales

El reglamento relacionado con las funciones municipales es aquel que tiene por objeto normar las conductas de los servidores públicos de las dependencias y entidades del gobierno municipal tanto centralizada como descentralizada, apegando sus conductas y su actuar a la normativa aplicable.

En esta clasificación también se ubican los reglamentos relacionados con: compras y adquisiciones, transparencia y protección de datos personales, mejora regulatoria y simplificación de trámites, archivos y planeación, por lo general todos ellos requieren de una actualización constante, a fin de mejorar la calidad de los servicios que se brindan a la población.

V.5 Reglamento de Convivencia Vecinal

El reglamento de convivencia vecinal tiene como objetivo alcanzar el beneficio de la comunidad, su seguridad y tranquilidad, además de establecer el funcionamiento, los horarios y el orden que debe prevalecer en los establecimientos comerciales y de servicios dentro del municipio.

Asimismo, los reglamentos de convivencia vecinal norman las actividades de los particulares y la relación de respeto con todos los individuos que habitan en una comunidad, así se encuentran dentro de esta clasificación los reglamentos de comercio ambulante, establecimientos mercantiles, espectáculos públicos, tránsito y de bebidas alcohólicas.

VI. Radiografía de los gobiernos municipales en materia de reglamentación

De acuerdo con lo establecido en el artículo 115 Constitucional, fracción II, párrafo segundo, los ayuntamientos deben de contar con ciertos reglamentos municipales, los cuales deberán ser acordes a sus usos, costumbres, valores, idiosincrasia y potencialidades de cada región. Para ello, se presenta el dialogístico siguiente, el cual tiene como objetivo conocer el estatus en el que se encuentran los municipios en México en materia reglamentaria.

VI.1 Escolaridad de los servidores públicos municipales

De acuerdo con el grado de estudios de las autoridades municipales, en la tabla 1 se observan que los presidentes municipales, cuentan con estudios de licenciaturas, le siguen los regidores y en tercera posición los síndicos. Caso contrario sucede con los directores de área, aunque en mayor cantidad, la preparación académica se encuentra acorde con el cargo que se desempeña, son contratados reconociendo la preparación académica con la que cuentan.

Tabla 1. Escolaridad de las Autoridades Municipales

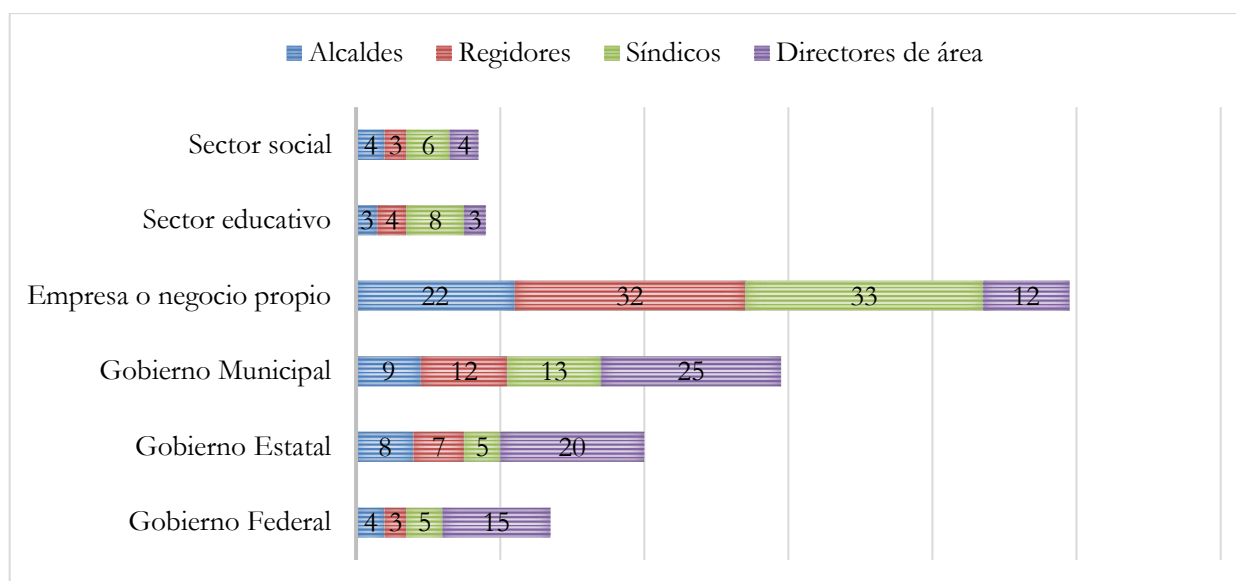
Escolaridad	Alcaldes	%	Síndicos	%	Regidores	%	Directores	%
Primaria	325	12.74	520	19.44	3,542	20.65	220	0.72
Secundaria	338	13.24	496	18.54	3,485	20.32	4,520	14.75
Preparatoria	381	14.93	411	15.36	3,589	20.93	5,005	16.34
Licenciatura	1,305	51.14	1,025	38.32	5,581	32.54	18,950	61.86
Especialidad	51	2.00	68	2.54	150	0.87	780	2.55
Maestría	132	5.17	135	5.05	701	4.09	625	2.04
Doctorado	20	0.78	20	0.75	102	0.59	535	1.75
Total	2,552	100	2,675	100	17,150	100	30,635	100

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2023, a).

VI.2 Experiencia profesional de los servidores públicos municipales

Para el caso de la experiencia profesional de los servidores públicos que laboran en los ayuntamientos, en la gráfica 1, se puede observar que los munícipes vienen de empresas o negocios propios lo que representa el 38.08%, el segundo puesto lo ocupa algún cargo en el gobierno municipal con 22.69%, la tercera posición se encuentra el gobierno estatal con 15.38%, el cuarto sitio el gobierno federal con 10.38%, el cuarto sitio el sector educativo con 6.92% y último el sector social con 6.54% (INEGI, 2023, a).

Gráfica 1. Experiencia profesional de los servidores públicos municipales



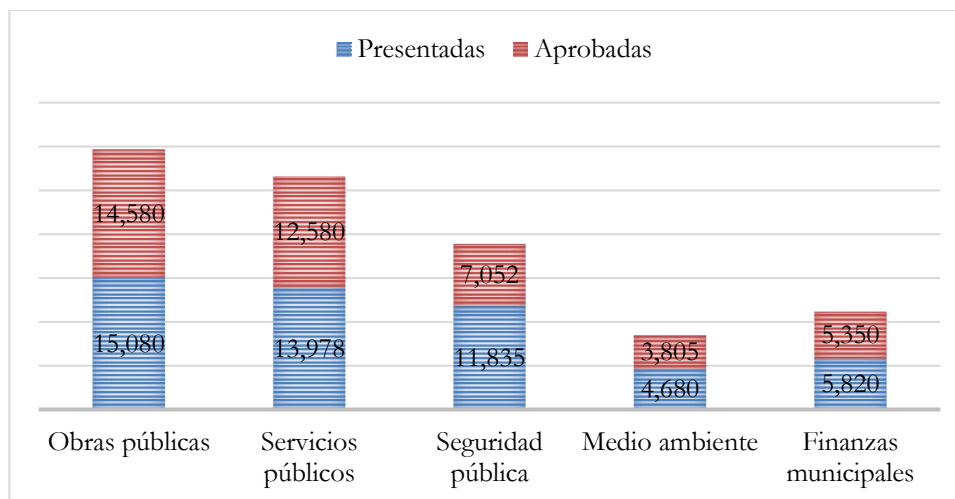
Fuente: elaboración propia con datos del NEGI (2023, a).

En conclusión, lo anterior evidencia que en los grados académicos o la experiencia previa de los servidores públicos municipales electos es relativamente baja, para el caso de los directores de área, sucede lo contrario, plazas ocupadas por persona que mayores estudios y experiencia profesional tienen, sin embargo, el cambio de administración cada tres años impiden que continúen en sus cargos, en los gobiernos municipales hace falta implementar el servicio profesional de carrera, con el objetivo de garantizar que los recursos humanos cuenten con un empleo seguro y estable.

VI.3 Iniciativas presentadas por los gobiernos municipales

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2023, b), al cierre del año 2022, los gobiernos municipales presentaron iniciativas de reglamentos y por cada tema de las aprobadas, 96.6% corresponden a obras públicas, 91.9% a finanzas municipales, 90% a servicios públicos, 81.3% a medio ambiente y 59.5% a seguridad pública (ver gráfica 2). Los reglamentos coadyuvan al funcionamiento de las áreas y los diversos temas estratégicos de la administración pública municipal.

Gráfica 2. Iniciativas de reglamentos por tema



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2023, b)

En conclusión, es importante que los gobiernos municipales dispongan de un marco normativo actualizado, apegado a la realidad de cada localidad, que coadyuve al cumplimiento de sus facultades y que impulse el desarrollo institucional del federalismo mexicano.

VII. Los problemas de los municipios y las alternativas de solución

Es muy común que los servidores públicos electos cuando ganan alguna candidatura sea solucionar los problemas de los municipios a través de la creación de nuevos reglamentos; sin embargo, la práctica demuestra que existen otras opciones viables, que pueden aplicar para dar una pronta solución a una problemática determinada.

A manera de ejemplo, en el municipio de Tlalnepantla del Estado de México se localiza un predio en el cual su dueño murió y no hay herederos que lo reclamen, con el paso de los años los vecinos lo han utilizado como parque de recreación y poco a poco se ha convertido en un basurero, por ser un lugar cercano al palacio municipal, el gobierno ha decidido darle una solución, que pueden ir desde imponer sanciones a las personas para que ya no lo frecuenten, colocar contenedores de basura y/o hasta expropiar la propiedad con motivos de interés público (Fernández Aceves, 2019).

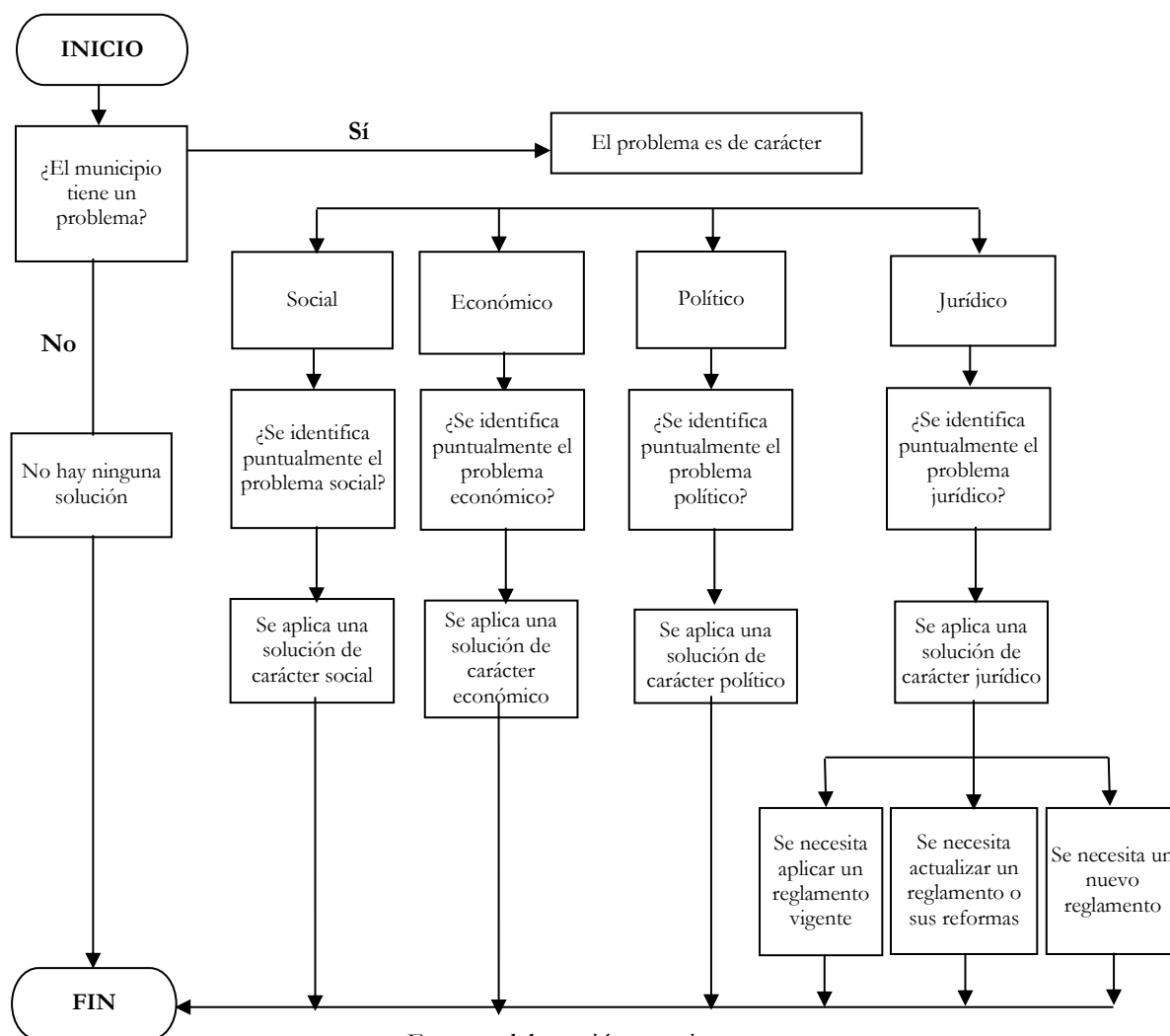
La solución para una problemática determinada puede ir desde aplicar la normatividad vigente a un caso concreto y hasta considerar un diálogo entre las partes en conflicto, entre otras alternativas. La propuesta de un nuevo reglamento o sus reformas, debe ser la última alternativa que los gobernantes tendría que optar, pues se trata de un procedimiento riguroso que requiere tiempo.

VIII. El diagrama de Pertinencia Regulatoria

Para dar solución a una problemática en el ámbito municipal, de carácter meramente reglamentario, se diseña el diagrama de Análisis de Pertinencia Regulatoria, en el cual se encuentran varias alternativas de solución (ver diagrama 2). Las respuestas, son meras recomendaciones que darán solución a alguna

problemática latente en el municipio.

Diagrama 2. Pertinencia Regulatoria



El Análisis de Pertinencia Regulatoria emplea el principio de “actuación de oficio”, el cual refiere que la autoridad no necesita de una declaración formal por parte de los ciudadanos para intervenir en un asunto, su existencia se centra en la competencia y obligación que tiene el Estado para dar una solución jurídica viable a un problema.

IX. Propuesta metodológica en Técnica legislativa para elaborar reglamentos

A continuación, se diseña una metodología en técnica legislativa cuyo objetivo es que el personal encargado de elaborar los reglamentos o sus reformas, cuenten con ciertas recomendaciones prácticas para la redacción y revisión de una manera sencilla y con los más altos estándares de calidad.

La elaboración de iniciativas de reglamentos o sus reformas se deben realizar tomando en todo momento la Ciencia Jurídica, jamás deben prevalecer los acuerdos o interés políticos.

El diseño metodológico en Técnica legislativa, se podrá definir si las iniciativas de reglamentos o sus reformas cuentan con los elementos y estándares mínimos para que pueda continuar el proceso reglamentario. Si no es así, representa una oportunidad para corregir su contenido.

IX.1 Cuestionario Grado de necesidad de un nuevo Reglamento o sus reformas

A continuación, se propone el *Cuestionario Grado de necesidad de un nuevo Reglamento o sus reformas*, el cual tiene como objetivo que los servidores públicos municipales lo respondan con total honestidad a efecto de puedan redactar un nuevo reglamento o sus reformas.

1. Premio para un nuevo reglamento o sus reformas

1.1 ¿Cuál es la autoridad facultada de presentar un nuevo reglamento o sus reformas?

- ☐ Presidente del Municipio o Alcalde ☐ Síndico ☐ Regidores
☐ Dirección de Área ☐ Secretario del Ayuntamiento ☐ Otra _____

1.2 Indique la normatividad que autoriza a la autoridad facultada a expedir un nuevo reglamento municipal o sus reformas (desde la Ley Suprema, la Constitución del Estado, la Ley o Código Orgánico Municipal, etc.) _____

2. Causas que dan justificación a un nuevo reglamento o sus reformas

- | | | |
|-----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 2.1 ¿Problema social? | ☐ Si | ☐ No |
| 2.2 ¿Renovación? | ☐ Si | ☐ No |
| 2.3 ¿Actualización? | ☐ Si | ☐ No |
| 2.4 ¿Reforma de una ley superior? | ☐ Si | ☐ No |
| 2.5 ¿Decisiones de los titulares? | ☐ Si | ☐ No |

3. Análisis de la problemática detectada

3.1 El problema persiste ya que:

- ☐ No hay reglamento ☐ El vigente no está actualizado ☐ El vigente no se aplica

3.2 De los reglamentos vigentes en el municipio, ¿se puede hacer uso de ellos para resolver el problema?

- ☐ No ☐ Sí por lo que no es necesario crear un nuevo reglamento

3.3 ¿El problema se resuelve con la creación de un nuevo reglamento o sus reformas?

☐ Sí ☐ No, ¿Por qué? _____

3.4 Además del nuevo reglamento, ¿se deberá crear un nuevo programa?

☐ Sí ☐ No

3.5 Si no se crea un nuevo reglamento, ¿cuáles son los problemas adicionales que traería consigo?

☐ El problema siempre estará presente en el ayuntamiento y en la población ☐ Siempre se generan costos adicionales para el ayuntamiento

4. Análisis del objetivo de un nuevo reglamento o sus reformas

4.1 El objetivo del nuevo reglamento se puede lograr con:

☐ Programas de carácter público ☐ Programas de carácter privado
☐ Participación de la Sociedad ☐ Cooperación entre asociaciones

4.2 Enliste tres objetivos del nuevo reglamento o sus reformas:

1. _____
2. _____
3. _____

4.3 ¿Cuál es el tiempo estimado para publicar un nuevo reglamento o sus reformas?

☐ De 1 a 6 meses ☐ De 7 meses y hasta 1 año ☐ De 2 a 3 años
☐ De 3 a 4 años ☐ 5 años ☐ Más de cinco años

4.4 ¿El nuevo reglamento o sus reformas considera sanciones?

☐ No ☐ Sí ¿De qué tipo? _____

5. Costo del nuevo reglamento o sus reformas

5.1 Indique la cantidad de ciudadanos beneficiarios del reglamento o sus reformas _____

5.2 Indique ¿Cuál es el costo de la creación de un nuevo reglamento o sus reformas? \$ _____

IX.2 La Exposición de Motivos

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española (2025), el concepto “exposición” se refiere “a la expresión que realiza una autoridad ante terceros” (p. 23); por lo que respecta a la palabra *motivo* “es la causa que determina la existencia de una cosa” (p. 42).

De acuerdo con Castellanos (2005), la exposición de motivos “es aquella parte expositiva de una ley o decreto en la cual se expresan en forma doctrinal y técnica ciertos datos y antecedentes y que sirven de fundamento para iniciar un procedimiento legislativo” (p. 15).

El maestro Barragán (1994) manifiesta que “por medio de la exposición de motivos de motivos se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador a crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar un proyecto de ley” (p. 38).

La exposición de motivos responde a la pregunta ¿por qué se necesita un nuevo reglamento o sus reformas?, es el lugar idóneo para definir y caracterizar el problema y darle una solución.

Para la redacción de la exposición de motivos, se recomienda desarrollar los siguientes criterios:

1. Mencionar el ayuntamiento, comisión o área competente en la elaboración de un nuevo reglamento o sus reformas.
2. El grado, nombre, apellidos y cargos de los servidores públicos municipales facultados para expedir un nuevo reglamento o sus reformas.
3. Los artículos aplicables que fundamenten un nuevo reglamento o sus reformas.
4. Los antecedentes que dieron origen al problema.
5. Describir el problema de manera preciso y conciso.
6. Los costos y los beneficios que traerá el nuevo reglamento o sus reformas para la población.
7. Indicar el presupuesto que representa el nuevo reglamento o sus reformas, desde la elaboración, el proceso reglamentario y hasta su aplicación.
8. Cuando resulte aplicable, hacer uso del derecho comparado, a través de la legislación de otros países para la solución del problema.
9. En caso de utilizar encuestas o censos, también hacer mención de ellos.

Se recomienda que la exposición de motivos tenga un aproximado de 500 a 3000 palabras.

X. La estructura de un nuevo reglamento municipal

Para la redacción de nuevos reglamentos o sus reformas se recomienda primero escribir el título, seguido del objeto y las definiciones, por cuanto hace al articulado deberá destinar un mayor tiempo a su redacción, por último, concluir con los artículos transitorios.

X.1 El título del Reglamento

El título del nuevo reglamento o sus reformas, deberá ser categórico y reflejar su contenido, se recomienda iniciar en primer lugar la palabra “Reglamento” seguido de las preposiciones “de”, “del”, “para”, “sobre” y concluir con la materia que se trate.

ejemplo:

- Reglamento de Cabildo y funciones municipales
- Reglamento del Comité de Calidad de Seguridad Pública
- Reglamento de Adquisiciones y compras de bienes del Ayuntamiento
- Reglamento sobre Parques y embellecimiento de calles
- Reglamento de Agua para consumo humano y Alcantarillado

X.2 El encabezado

El encabezado se integra por el escudo o lema del ayuntamiento, seguido de los servidores públicos y el fundamento legal que da vida al nuevo ordenamiento o sus reformas.

ejemplo:

Al margen un sello con el Escudo del Municipio, que dice. Honorable Ayuntamiento.

XXXXXX, Alcalde Constitucional del H. Ayuntamiento Municipal, en ejercicio de la facultad que le confiere los artículos 115 de la Ley Suprema, fracción II, párrafo segundo; 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano y el 20 del Código Orgánico de la Administración Pública Federal, tengo a bien expedir el siguiente:

Reglamento para la redacción de nuevos Reglamentos Municipales y sus reformas

X.3 El objeto del Reglamento

El primer artículo de un nuevo reglamento o sus reformas, siempre deberá abarcar el fin que se

pretender llegar o alcanzar con la expedición de un nuevo ordenamiento o sus reformas.

ejemplo:

Artículo 1. El presente Reglamento es de orden público e interés social y de aplicación solo para el municipio y tiene por objeto definir las bases para la elaboración de nuevos reglamentos o sus reformas con el fin de dar solución a una problemática determinada.

X.4 Las definiciones

El artículo segundo de un nuevo reglamento o sus reformas, deberá contener las definiciones, siglas y acrónimos más utilizados a lo largo del texto legal, lo recomendable es utilizar una fracción por cada concepto.

ejemplo:

Artículo 2. Para los alcances del presente Reglamento se entiende por:

- I. Iniciativa:** Al nuevo reglamento que las Áreas elaboran y lo representan ante el Cabildo para su dictamen;
- II. Reglamento:** Al nuevo reglamento aprobado con más de la mitad de miembros del cabildo presentes, y
- III. Personal redactor:** Al servidor público con nivel mínimo de Subdirector de área responsable de la redacción del nuevo reglamento o sus reformas.

X.5 Las normas supletorias

La supletoriedad en un reglamento, ocurre cuando hacemos uso de otros ordenamientos para dar solución a una problemática (Sempé, 2005). Ante esto, lo recomendable es destinar un artículo a indicar que reglamento u ordenamientos secundarios resultan aplicables.

ejemplo:

Artículo 3. Para los nuevos reglamentos que se expiden, las direcciones de área deberán aplicar lo establecido en el Reglamento de Mejora Regulatoria y simplificación administrativa.

X.6 Competencia de las autoridades responsables

La competencia a la facultad que tiene una autoridad para ejercer determinados actos dentro de un territorio determinado, a través de ella cada unidad, área o comisión lleva a cabo las actividades y cometidos que les corresponden hacer conforme a derecho. Es así, que lo recomendable es apartar un artículo e identificar en el mismo a la autoridad ejecutora de la aplicación del reglamento.

ejemplo:

Artículo 4. La aplicación e interpretación del presente Reglamento corresponde a la Dirección de Procesos Normativos.

X.7 Títulos

Los títulos se utilizan muy a menudo en la elaboración de reglamentos y se aplican cuando los temas son demasiado amplios. Los títulos dependerán de las necesidades que tenga el legislador y de los subtemas que se quieran tratar. Para su propuesta, se deberá iniciar con la palabra “título”, seguido del numeral ordinal respectivo. Cada título debe llevar un asunto de que se trata.

ejemplo:

TÍTULO PRIMERO

De la elaboración de nuevos reglamentos municipales

X.8 Capítulos

Los capítulos otorgan validez jurídica al reglamento municipal y representan una subdivisión de los títulos. Los capítulos deben iniciar con la palabra “capítulo”, seguido del numero romano que le corresponda. Cada capítulo debe llevar un título que indique el contenido del texto.

ejemplo:

Capítulo II

Reglas en técnica legislativa para la redacción de reglamentos

X.9 Artículos

Los artículos son la parte más importante de todo ordenamiento jurídico. Lo recomendable es destinar un artículo por cada idea o unidad temática. Para su redacción, deberá aplicar con una sangría, seguido de la palabra “artículo”, después el número arábigo que le corresponda y concluir con el precepto normativo.

ejemplo:

Artículo 12. Para la elaboración de nuevos reglamentos o sus reformas deberán observar las reglas ortográficas y de redacción de la Real Academia de la Lengua Española.

Adicional a lo anterior, para la elaboración de nuevos reglamentos o sus reformas también se deberá observar y aplicar las reglas de técnica legislativa.

X.10 Párrafos

El párrafo es una idea central conformado por varias oraciones, cada uno se diferencia de otro por puntos y aparte, para la elaboración de nuevos reglamentos o sus reformas, se recomienda aplicar párrafos no más ocho líneas o que superen las 100 palabras.

ejemplo:

Artículo 13. Durante la elaboración del nuevo reglamento o sus reformas, el responsable deberá en todo momento revisar de manera obligatoria que otros ordenamientos dentro del municipio no contenga criterios contrarios a lo que se quiere establecer.

Al concluir la redacción del nuevo reglamento o sus reformas, el titular del área deberá verificar que la revisión de otros ordenamientos se haya realizado dejando evidencia de ello en el formato de cumplimiento de trámite.

El formato de cumplimiento de trámite deberá estar firmado por todos los servidores públicos participantes en el proyecto de nuevo reglamento o sus reformas.

X.11 Apartados

Cuando un párrafo tenga dos o más ideas susceptibles de división, lo recomendable es hacer uso de los apartados, los cuales deben aplicarse de manera consecutiva y con mayúsculas: A, B, C, según corresponda.

ejemplo:

Artículo 15. Para presentar una iniciativa de un nuevo reglamento o reglamento, el Director de área deberá remitir los siguientes documentos:

A. Para el registro de un nuevo reglamento:

- I. Proyecto del nuevo reglamento en original y copia;
- II. Formato 02 Exposición de motivos firmada por los titulares de las áreas;
- III. Formato 03 Oficio de presentación.

B. Para el registro de reformas a un reglamento:

- I. Proyecto de las nuevas reformas al reglamento en original y copia;
- II. Formato 02 Exposición de motivos firmada por los titulares de las áreas;
- III. Formato 03 Oficio de presentación.
- IV. Formato 03 dictamen aprobado por el presidente municipal;

X.12 Fracciones

Los derechos y obligaciones de los habitantes, las atribuciones de las autoridades responsables, las sanciones o los requisitos de algún trámite o servicio se encuentran en las fracciones de los reglamentos. Para su uso, lo recomendable es iniciar con un número romano de forma progresiva.

ejemplo:

Artículo 15. Los nuevos reglamentos deberán cumplir de manera obligatoria con los elementos siguientes:

- I.** Una exposición de motivo no mayor a 5 cuartillas;
- II.** Un exordio con los nombres y cargos de los servidores públicos para expedir el ordenamiento;
- III.** Los artículos de manera ordenada, clara, breve y sencilla;

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">IV. Los artículos transitorios, yV. Las firmas de los servidores públicos electos. |
|---|

X.13 Incisos

Cuando las fracciones plantean supuestos secundarios, se emplean los incisos, los cuales deberán aplicarse con letras minúsculas y en orden alfabético.

ejemplo:

Artículo 20. Los reglamentos deberán ir acompañados de los siguientes documentos:

- I. Cuando se traten de nuevos reglamentos:
 - a) El anteproyecto de reglamento;
 - b) Copia del dictamen de costo-presupuesto, y
 - c) Copia del dictamen de Impacto regulatorio
- II. Cuando se traten de reformas de reglamentos:
 - a) El anteproyecto de reglamento con sus reformas;
 - b) Proyecto R1 firmado por el Presidente Municipal, y
 - c) Copia del dictamen de Impacto regulatorio

X.14 Artículos transitorios

Los reglamentos expedidos por el gobierno Municipal son indefinidos y su vigencia sólo se puede presentar cuando exista incompatibilidad con otras normas de igual jerarquía o cuando se decida su abrogación (Caballero, 2019).

Los artículos transitorios contemplan el sistema sucesivo o el sincrónico, el primero establece que un ordenamiento inicia su vigencia al día siguiente de su publicación, el segundo instituye una fecha específica en la que reglamento inicia su vigencia (Ulrich, 2004).

Otros aspectos propios de los artículos transitorios son la derogación y la abrogación, el primero se refiere a la anulación de un párrafo o fragmento de un ordenamiento y la segunda, es eliminación de un reglamento en su totalidad.

Los artículos transitorios se ubican al final del reglamento e inician con la palabra “transitorios”, seguidos de números ordinales (primero, segundo, etcétera) y de manera consecutiva.

Ejemplo:

Transitorios

Primero. El presente reglamento inicia su vigencia el día hábil siguiente de su publicación en el Periódico Oficial Gaceta del Estado.

Segundo. Se reforma el artículo 38 del Reglamento para el buen gobierno, publicado en el Periódico Oficial Gaceta del Estado el 06 de abril de 2024, para quedar como a continuación se indica:

Artículo 38. La Comisión dictaminadora del Ayuntamiento devolverá a la Dirección de área respectiva el reglamento o sus reformas que no cumplan con el dictamen de impacto regulatorio con resultado de aprobatorio, para que en un término de 30 días subsane las recomendaciones y observaciones que correspondan.

Artículo reformado DOF 01-08-2025

X.15 Lugar de expedición y rúbricas

Al concluir el reglamento, se debe indicar el organismo de gobierno, los nombres y cargos de los servidores públicos facultados de aprobar el mismo.

Ejemplo:

El presente reglamento se aprueba en el Salón de Cabildo del Ayuntamiento, el día X del mes X del año X, firmando al calce Presidente Municipal, Regidores y Síndico.

XI. Cuestionario para la revisión de nuevos reglamentos o sus reformas

Para la revisión de nuevos reglamentos, se propone el *Cuestionario para la revisión de nuevos reglamentos o sus reformas*, el cual sirve de apoyo para que los servidores públicos responsables de la elaboración de los mismos, cuenten con un instrumento que les permitan tener la certeza que su labor legislativa se realizó con los estándares de calidad más elevados.

1. Proemio de la iniciativa de reglamento o sus reformas

1.1 Nombre del servidor público facultado de expedir el reglamento o sus reformas: _____

1.2 Fundamento legal para expedir el nuevo reglamento o sus reformas:

1.3 Nombre del nuevo reglamento o sus reformas: _____

2. La exposición de motivos del nuevo reglamento o sus reformas

2.1 El servidor público municipal que presenta el nuevo reglamento o sus reformas, ¿tiene competencia para ello?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse

2.2 La exposición de motivos del nuevo reglamento o sus reformas argumenta:

☐ Sucesos ☐ Fenómenos ☐ Aspectos ☐ Problemas ☐ Hechos
políticos sociales jurídicos sociales históricos

2.3 ¿Se presentan los antecedentes de manera precisa y concisa?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

2.4 ¿Se presentan los costos y los beneficios del nuevo reglamento o sus reformas para la población?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

2.5 ¿Se presenta el costo económico o presupuesto que representa el nuevo reglamento o sus reformas, desde su elaboración y hasta su aprobación?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

2.6 ¿Se aplicó el derecho comparado, a través de la revisión de la legislación de otros países para la solución del problema?

☐ Sí ☐ No ☐ No aplica

2.7 ¿Se realizó la búsqueda de información y datos duro, a través de encuestas o censos?

☐ Sí ☐ No; Exprese las razones: _____

3. Análisis del articulado del nuevo reglamento o sus reformas

3.1 Describa de manera puntual y precisa ¿cuál es la problemática latente en el municipio que se requiere resolver?

3.2 ¿El nuevo reglamento se encuentra distribuido acorde con la siguiente estructura?

- | | | |
|------------------------------------|-------------------------------------|---|
| ☐ Nombre | ☐ Párrafos | ☐ Artículos transitorios |
| ☐ Proemio | ☐ Apartados | ☐ Rúbricas |
| ☐ Capítulos | ☐ Fracciones | |
| ☐ Artículos | ☐ Incisos | |

3.3 ¿El título del nuevo reglamento es preciso, conciso y categórico?

- ☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

3.4 ¿El título del nuevo reglamento refleja el contenido del texto normativo?

- ☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

3.5 El nuevo reglamento que se propone es de naturaleza:

- | | | |
|---|---|---------------------------------|
| ☐ Público | ☐ Privado | ☐ Social |
| ☐ Público e interés social | ☐ público y de observancia general | |

3.6 ¿Se define apropiadamente el ámbito personal del nuevo reglamento o sus reformas?

- ☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

3.7 ¿Se define apropiadamente el ámbito material del nuevo reglamento o sus reformas?

- ☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

3.8 ¿Se define apropiadamente el ámbito espacial del nuevo reglamento o sus reformas?

- ☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

3.9 ¿Se define apropiadamente el ámbito territorial del nuevo reglamento o sus reformas?

- ☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

3.10 ¿Se define apropiadamente el objetivo a alcanzar del nuevo reglamento o sus reformas?

- ☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

3.11 Las definiciones que se proponen son de tipo:

- | | | | |
|--------------------------------------|---|--------------------------------------|-------------------------------------|
| ☐ Incluyentes | ☐ Convencionales | ☐ Funcionales | ☐ Operativas |
|--------------------------------------|---|--------------------------------------|-------------------------------------|

3.12 ¿el articulado que se propone es suficientemente claro para reconocer los derechos que se otorgan a los destinatarios?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa?_____

3.13 ¿el articulado que se propone es suficientemente claro para reconocer las atribuciones de las autoridades facultadas para aplicar el reglamento?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa?_____

4. Análisis del articulado propuesto:

4.1 De los capítulos que se presentan en el nuevo reglamento, ¿cada uno contiene un título y reflejan su contenido?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa?_____

4.2 ¿El articulado del nuevo reglamento se presenta de manera ordenada y coherente?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa?_____

4.3 ¿El articulado se encuentra numerado de manera consecutiva?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa?_____

4.4 ¿Los párrafos tienen por lo menos de 4 a 8 líneas?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa?_____

4.5 ¿Los artículos que desarrollan derechos, obligaciones, requisitos o trámites corresponden con las fracciones que desarrollan?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa?_____

4.6 ¿Los incisos aplicables desarrollan una idea específica?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa?_____

4.7 De los capítulos, artículos, fracciones o incisos que se proponen para el nuevo reglamento o sus reformas, ¿cuáles de ellos se sugiere reestructurarlos ya que presentan ambigüedad?

8. Sanciones que se asignan en el nuevo reglamento o sus reformas

8.1 ¿Las sanciones que se proponen son acordes con el objeto del nuevo reglamento o sus reformas?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

8.2 ¿Las sanciones que se proponen presentan ambigüedad?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

8.3 ¿Las sanciones que se proponen son competencia de la autoridad responsable?

☐ Sí ☐ No, preste su razones _____

8.4 ¿La población objetivo del nuevo reglamento o sus reformas se identifica de manera apropiada?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

8.5 ¿La autoridad competente se identifica con facilidad?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

8.6 ¿La competencia atribuida a las autoridades responsables es la apropiada?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de la iniciativa? _____

9. Disposiciones transitorias:

9.1. ¿Cuál es el sistema más apropiado para el nuevo reglamento o sus reformas?

☐ Sucesivo ☐ Sincrónico Exprese sus
razones _____

9.2 ¿los artículos transitorios que se proponen se encuentran al final de la iniciativa del nuevo reglamento o sus reformas, de manera consecutiva y en número ordinales?

☐ Sí ☐ No ☐ Requiere adecuarse, ¿en qué parte de los artículos? _____

9.3 Con base en el nuevo reglamento que se propone ¿se debe abrogar algún ordenamiento vigente?

☐ Sí

☐ No; Exprese sus razones: _____

9.4 Con base en el nuevo reglamento que se propone ¿se deben derogar artículos de algún ordenamiento vigente?

☐ No

☐ Sí; ¿Cuáles? _____

9.5 ¿Con la propuesta del nuevo reglamento o sus reformas, la retroactividad resulta aplicable?

☐ No

☐ Sí; ¿Por qué? _____

9.6 ¿En el nuevo reglamento o sus reformas se propone alguna fecha de inicio de vigencia?

☐ Sí

☐ No; Exprese sus razones _____

9.7 Si tiene algún comentario adicional relacionado con los artículos transitorios que deberá considerar en la iniciativa, descríbalos:

XII. Dictamen de revisión del nuevo reglamento o sus reformas

El *Dictamen de revisión para el nuevo reglamento o sus reformas* tiene como propósito que las áreas o comisiones realicen comentarios y recomendaciones a fin de mejorar el nuevo reglamento o sus reformas que se propone, para ello se propone el formato siguiente:

Título del nuevo reglamento o sus reformas: _____

Nombre del servidor público municipal facultado que presenta la iniciativa: _____

Nombre del área que revisa: _____

Fecha de la 1ª revisión: _____ Fecha de la 2a revisión: _____

Texto vigente	Cambios del texto normativo	Comentarios y recomendaciones

XII. Conclusiones

La Ley Suprema, en su artículo 115 ha conferido a los gobiernos municipales ciertas atribuciones en

materia reglamentaria, a través de la elaboración de disposiciones que regulen tareas y cometidos de convivencia vecinal.

Los reglamentos más comunes en el ámbito municipal son de estructura, organización y funciones; de servicios públicos; de zonificación, de desarrollo urbano y de convivencia vecinal, todos ellos tienen como propósito mejorar la calidad de los servicios que se brindan a los habitantes.

En México los congresos cuentan con la técnica legislativa para la elaboración de leyes, sin embargo, a nivel municipal aún falta reforzar ciertas reglas y principios en materia reglamentaria, por ello se propone una metodología en técnica legislativa que el personal adscrito a los ayuntamientos puede considerar para elaborar sus propios ordenamientos con los más altos estándares de calidad.

Para dar solución a un problema de carácter municipal, se recomienda aplicar la metodología de Análisis de Pertinencia Regulatoria, el resultado resulta factible para que los servidores públicos puedan tomar mejores decisiones, ya sean de carácter social, económica, política o jurídica.

Para la elaboración un nuevo reglamento municipal y sus reformas, se recomienda responder el *Cuestionario Grado de necesidad de un nuevo Reglamento o sus reformas*, el cual sirve para que el personal redactor tome decisiones asertivas respecto de la necesidad de contar con ordenamientos de nueva creación.

En caso afirmativo, el paso siguiente es la elaboración de la exposición de motivos, siendo el apartado más idóneo para explicar los objetivos del reglamento. En la etapa de diseño estructural es necesario redactar los artículos que componen el texto normativo y concluir con los transitorios.

Una vez que se concluyó con la redacción de un nuevo reglamento o sus reformas, se sugiere que el personal redactor responda el *Cuestionario para la revisión de nuevos reglamentos o sus reformas*, el cual sirve de base para confirmar que el nuevo ordenamiento cuenta con todos los elementos de estructura o, en su caso, para que se apliquen las correcciones u observaciones.

XIV. Referencias bibliográficas

Autores consultados

Arellano Gault, David, Cabrero Mendoza, Enrique, Montiel Cuatlayol, María José y Aguilar Márquez, Israel (2011). *Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada*. México: CIDE.

Barragán, Julia (1994). *Cómo se hacen las leyes*. Caracas. Venezuela: Planeta.

Bulying, Eugenio (1991). *Teoría y Técnica de la Legislación*, en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. México: Época, volumen I (3), septiembre-diciembre, págs. 52-76.

Caballero, Rafael (2019). *Apuntes metodológicos para evaluar la efectividad de una ley*, en Revista IIJ-UNAM. México, volumen 52 (154), enero-abril, recuperado de:

<https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v52n154/2448-4873-bmdc-52-154-411.pdf>

- Cabañas, Gustavo (1992). *La Administración Estatal y Municipal*. México: Instituto Nacional de Administración Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Castellanos, Eduardo (2005). *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos*, su publicación y divulgación. México: Secretaría de Gobernación, recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/okDoctrinas.pdf>
- Fernández Ruíz, José (2010). *Aspectos generales de los Servicios Públicos Municipales*, en Servicios Públicos Municipales. México: INAP e IJ de la UNAM.
- Fernández Aceves, Rubén Alonso (2019). *El ABC de la reglamentación municipal*. México: Fundación Konrad Adenauer y Asociación Nacional de Alcaldes.
- García-Escudero, Pilar (2010). *Técnica legislativa en España*, en Materiales para el Estudio de la Técnica Legislativa. España: Archivos de Biblioteca, recuperado de: https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-38059/untitled%20folder/105-tecnica_legislativa-actualizado_09-2010.pdf
- Kelsen, Hans (1982). *Teoría pura del derecho*. México: IJ de la UNAM.
- López Olvera, Miguel Ángel (2000). *Técnica legislativa y proyectos de ley*, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana (Coords.), Elementos de Técnica Legislativa, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- López Ruiz, Miguel (2002). *Redacción legislativa*. México: Senado de la República.
- Mayer, Omar (2008). *Derecho administrativo alemán*, Tomo I. Argentina: Depalma.
- Muñoz de Morales, M. (2016). *Codificación y técnica legislativa en Estados Unidos de América*. España: Marcial Pons y Jurídicas y Sociales.
- Oropeza, Humberto (2012). *Administración Pública Municipal*, en Estudio Preliminar del Municipio Libre. México: Trillas.
- Pedroza de la Llave, Susana y Cruz Velázquez, Jesús Javier (2000). *Introducción a la Técnica legislativa en México*, en Carbonell, M., y Pedroza de la Llave, S. (Coords.), Elementos de Técnica Legislativa, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rabbi-Baldini, Renato (2006). *Derecho legislativo*, en Revista de Ciencias Jurídicas. 52(15), Chile, agosto-diciembre, págs. 132-154.
- Reyes, Carlos (2004). *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos y el acceso a la información*, en Revista Derecho comparado de la información. 58 (3), México: IJ de la UNAM, enero a junio, págs. 125-143.
- Sayagués, Enrique (2022). *Tratado de derecho administrativo. 11ª edición*. Uruguay: Montevideo.
- Segui, Luis (1943). *Manual de legislación*. Uruguay: Editorial Montevideo.

Sempé, Carlos (2005). *Técnica legislativa y desregulación*. 5ta edición. México: Porrúa.

Ulrich, Karpen (2004). *La evaluación de las consecuencias de la ley*, en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 8 (3), España, enero-abril, págs. 112-135.

Instituciones y dependencias consultadas

INEGI (2023, a). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México*, comunicado de prensa número 171/24. México, recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/EstSegPub/CNGMD_CDMX_23.pdf

INEGI (2023, b). *Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales*, comunicado de prensa número 408/24. México, recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/CNPLE/CNPLE2023.pdf>

SEGOB-INAFED (2011). *Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación*, en Información Básica sobre la Administración y el Gobierno Municipal. México: Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local, recuperado de: https://dhls.hegoa.chu.eus/uploads/resources/4857/resource_files/Informacion_basica_M%C3%A9xico.pdf?v=63737053683

Real Academia de la Lengua Española. (2025). *Diccionario de la lengua española*. 23a edición. Tomos del I al XX. 23va edición. España: Espasa Alpe, octubre-diciembre, recuperado de: <https://dle.rae.es/contenido/actualizaci%C3%B3n-2024>

Legislación consultada

Congreso de la Unión (2024). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el DOF el 05-02-1917, última reforma en el DOF el 02-12-2024. México: Cámara de Diputados.

Tesis y jurisprudencias consultadas

Suprema Corte de Justicia de la Nación (s/f). Tesis Aislada: *Circulares*. Su publicación en el Diario Oficial no les otorga el carácter de disposiciones legales, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, volumen 157-162, Sexta Parte.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (octubre 2005). Tesis P. /J. 132/2005, *Municipios*. Contenidos y Alcance de su Facultad Reglamentaria, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (octubre de 2011). Tesis P. /J. 43/2011 (9a.), *Reglamentos*

municipales de servicios públicos. Su relación con las leyes estatales en materia municipal se rige por el principio de competencia y no por el de jerarquía, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Tomo I

Suprema Corte de Justicia de la Nación (octubre de 2011). Tesis P./J.44/2011 (9a.), *Orden jurídico municipal. Principio de competencia (Municipios como órganos de gobierno)*, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 1, Tomo I.

LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL COMO MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR ACTOS U OMISIONES DE UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA A OTRO TRANSGREDIENDO, CON ELLO, UN MANDADO CONSTITUCIONAL.

DR Luis Alfonso RAMOS PEÑA
M.P.A.J. Jorge Alberto RAMOS GONZÁLEZ
MTRO. Rogelio Ángel CUELLAR SALASPLATA

SUMARIO

I. Introducción. II. Controversia constitucional como medio de control de la constitucionalidad por actos u omisiones a) Omisión legislativa. b) Controversia constitucional. III. Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Alcance y Efectos IV. Conclusiones

RESUMEN. La Suprema Corte de Justicia de la Nación en uso de las facultades que le confiere el artículo 105 Constitucional y su ley reglamentaria de 1995, conoce y resuelve un conflicto constitucional entre dos órganos del estado, el instrumento procesal empleado para tal efecto lo es la controversia constitucional como medio de control de la constitucionalidad por actos u omisiones de un órgano que afecta a otro al transgredir el primero un mandato constitucional. La controversia constitucional está prevista en el texto original del artículo 105 de la Constitución de 1917, sin embargo, en aquel entonces su procedencia estaba condicionada únicamente a la existencia de un conflicto competencial y de atribuciones entre diferentes órganos del Estado y que le eran planteados para su resolución y, de la misma manera, no existía un procedimiento para tramitarla como el que actualmente desarrolla la ley secundaria reglamentaria de dicho precepto. Igualmente, debe mencionarse que además se han ampliado los supuestos de procedencia de tal medio siendo uno de ellos los conflictos entre diversos órganos por actos u omisiones de uno de ellos que afecte a otro. Lo anterior, ha dado nacimiento a un debate académico sobre un concepto relativamente nuevo en la doctrina nacional: la inconstitucionalidad por omisión u omisión legislativa.

PALABRAS CLAVE: Controversia constitucional, conflicto constitucional, medio de control, omisión legislativa, inconstitucionalidad.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se pretende conceptualizar ambas figuras dentro de nuestro sistema jurídico y su aplicación en un caso concreto destacando el argumento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el cual justifica su intervención en casos similares y cómo a través de una interpretación jurisprudencial y, sin precepto constitucional que la contenga de manera expresa, le da vida a la figura de la omisión legislativa e igualmente cómo se resolvió a través de un medio de control que persigue fines distintos a los que se le han atribuido dentro de nuestro sistema.

Como bien lo han señalado distinguidos investigadores, es un hecho reconocido que la Suprema Corte de Justicia no cuenta entre sus atribuciones con un proceso encaminado específicamente a la verificación de las omisiones legislativas, pues aún cuando a través del juicio de amparo era posible hacer efectivo un derecho público subjetivo o individual violado por una inactividad legislativa, no

sucedía lo mismo según criterio de ese tribunal, por la omisión del legislador ordinario de dar cumplimiento al mandato constitucional de expedir determinada ley o de reformar la existente en armonía con las disposiciones fundamentales.¹

A pesar de ello, nos dice Astudillo², en determinados contenciosos constitucionales se ha visto en la necesidad de pronunciarse respecto de ellas, básicamente en relación a cual de los instrumentos procesales que tiene a su disposición es el idóneo para entrar al conocimiento de su problemática. Igual es de advertirse que el objeto de la controversia constitucional se ha venido ampliando mediante interpretación jurisprudencial a violaciones indirectas de la Constitución, no obstante las objeciones al respecto por reconocidos juristas³

Pero también es cierto que no obstante existir pronunciamientos jurisprudenciales que se refieren a esa institución de omisión legislativa, no existe una teoría constitucional ni referente doctrinal que explicita su significado, su concepto, sus tipos, sus formas de determinación y sus alcances, y que justifique su necesidad, aunque bien se puede ir construyendo en base a los elementos que arrojen los casos que se vayan presentando.

Por otra parte y aún cuando se ha señalado que no es sino hasta finales de 2005 cuando se puede apreciar una decisión contundente de la Suprema Corte sobre la figura de inconstitucionalidad por omisión legislativa, creemos que ese tribunal ya había fijado un posicionamiento con motivo de la controversia constitucional 80/2004 que promovió el Municipio de Juárez en contra de actos del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua a propósito de la "adecuación" que hizo éste último a la Constitución local y diversas leyes secundarias con motivo del Decreto de Reformas al artículo 115 de la Constitución Federal de 1999 la cual sirvió de base para otros casos posteriores, pues en el contenido de la misma se expresa y reafirma su papel de máximo intérprete de la Constitución y órgano controlador de los actos y omisiones de los otros órganos del Estado que transgreden mandatos constitucionales.

Dicha resolución contiene argumentos valiosos sobre el tema que nos ocupa los que una vez sistematizados serán de gran utilidad para conformar los pilares de una teoría sobre esta figura.

Con la resolución a que hacemos referencia a nuestro juicio, nuestro más alto tribunal se cuestiona la prerrogativa del legislador ordinario considerada como paradigma que ha guiado su actuación: la discrecionalidad para legislar. Tal prerrogativa, cuyo fundamento es aún una asignatura pendiente por analizar y justificar, entre otras cosas, ha impedido hacer tangibles y eficaces los mandatos constitucionales.

Muestra igualmente la importancia que pretende resaltar la Suprema Corte sobre su función de salvaguardar el principio de supremacía constitucional, y los señalamientos de su parte a que se ven expuestos los órganos del estado cuando lo llegan a transgredir por sus actos u omisiones. Y no debe olvidarse que el éxito de una Constitución se mide no solo por los principios ideológicos que contiene, sino por su eficacia, por su efectividad y por el nivel de cumplimiento y respeto que el pueblo y las autoridades le tienen, condiciones de las que han carecido tanto la Constitución de 1857 como la actual.

Su contenido nos hace recordar que en estos casos como en otros se debe "recomponer" el imperio de la Constitución como norma suprema de un ordenamiento jurídico dado, y que es necesario la existencia de un control de la constitucionalidad, cuando el órgano legislativo no obstante su legitimidad democrática y sus prerrogativas, omite actuar conforme al mandato constitucional "produciéndose a partir de tal desidia, un perjuicio acreditable en detrimento del peticionante".⁴

Con fecha 25 de Octubre de 2008, se expide la Ley para la Transferencia de las Funciones y Servicios Públicos Municipales en el Estado de Chihuahua cuyo objeto es "establecer las bases a que se sujetara la transferencia de las funciones y servicios públicos que, en términos constitucionales sean competencia de los Municipios y que a la entrada en vigor del presente ordenamiento, preste el Poder Ejecutivo del Estado, directamente o de manera coordinada con los propios Ayuntamientos". En ella se puede apreciar que se pretende corregir su actuación respecto de las omisiones y deficiencias en que incurrió la legislatura al ser juzgadas por la controversia constitucional, concretamente en lo relativo al servicio público de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, y del procedimiento para resolver conflictos que se susciten con motivo de los actos derivados de la transferencia.

Esta ley se expide siete años después de que concluyó el término concedido Legislatura

Estatad de dar cumplimiento a lo ordenado por los artículos transitorios del decreto de 1999 por el cual se reformó el artículo 115 Constitucional, y cuatro años después de que le fue notificada la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta circunstancia nos aporta elementos para polemizar sobre la figura de la omisión legislativa y su inconstitucionalidad, en cuanto a los efectos y alcance de las sentencias que se dicten en las controversias constitucionales con ese motivo. Debemos convenir en ese sentido con lo señalado por diferentes tratadistas en cuanto que lo verdaderamente problemático en el tratamiento del control constitucional o la anticonstitucionalidad por omisión legislativa radica como bien lo señala Báez en los efectos de las sentencias que emita el órgano de control el cual, citando Bidart plantea⁵

"Si un órgano de la justicia constitucional declara que una omisión - por ejemplo, legislativa - es inconstitucional, al efecto de esa declaración no tiene sentido asignarle vinculatoriedad general, porque con decir que la omisión es contraria a la Constitución todo queda igual que antes: nada puede quedar derogado", puesto que nada ha creado el legislador, y en tales condiciones ¿que efectos tendría la declaración de la inconstitucionalidad por omisión?

II CONTROVERSID CONSTITUCIONAL COMO MEDIO DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS U OMISIONES DEL PODER PÚBLICO

Para introducirse en el tema de las omisiones legislativas y su repercusión en la eficacia de la Constitución en una cuestión de primer orden leer con cuidado el argumento principal que sobre el tema hacen reconocidos investigadores, el cual constituye el eje en torno al cual gira la figura de referencia y su inconstitucionalidad. Siendo el tema que nos ocupa la inconstitucionalidad por omisión legislativa, resulta imprescindible iniciarlo con una breve referencia a nuestra Constitución, la forma como en un momento dado se ven violentados por acción u omisión sus mandatos por los agentes políticos, así como el instrumento o medio de control con que se cuenta para reestablecer su vigencia y eficacia.

En su obra, Astudillo⁶ sostiene que nuestra Constitución constituye una norma directiva fundamental, una norma derivada de principios o programática. Que es pionera en el mundo en el establecimiento en su texto de un proyecto de vida en común, que vincula colectivamente y compromete solidariamente a poderes públicos y ciudadanos a conformar sus acciones en función de la realización de los valores públicos y ciudadanos a conformar sus acciones en función de la realización de los valores constitucionales, y cómo el constituyente confió al legislador la transformación de esas normas programáticas a normas jurídicas, y por ello el legislador tuvo la libertad para elegir de forma discrecional el tiempo y la forma de instrumentalizar el programa constitucional. Continúa diciendo que al considerarse que las normas constitucionales no eran inmediatamente preceptivas y que solo indirectamente condicionaban la labor normativa del legislador, la concretización de metas se ligaba directamente a programas concretos de gobierno que no necesitaban pasar por mediación legislativa alguna. El único elemento a tomar en consideración para la realización de los fines estipulados era la disponibilidad presupuestal del gobierno en funciones. En otras palabras, si originalmente el destinatario de las prescripciones constitucionales era el legislador, esa responsabilidad terminó por converger en la administración.

Por otra parte, la carga eminentemente política y social de los preceptos constitucionales hacía innecesario el establecimiento de un sistema de control objetivo de protección a sus mandatos pues el acatar o no la Constitución suponía demostrar sumisión a los idearios consignados en ella, o atentar contra el proyecto político delineado en su texto. Frente a una nueva realidad, según el consenso de la doctrina, se impone replantear cual debes ser la actitud de los poderes públicos frente al nuevo modelo de organización política, así como el vínculo positivo que se genera entre las normas y operadores jurídicos llámese legislador, juez administrador. Por ello es conveniente aquí recrear los argumentos que Bazan⁷ expresa sobre los preceptos constitucionales prescriptivos y su relación con la ley cuando señala que "Los preceptos constitucionales deben ser aplicables y exigibles judicialmente, en tanto receptores de normatividad jurídica. Sólo así podrá garantizarse la pervivencia de la Constitución como norma suprema o "fuente de fuentes"...si se entendiera-como lo verifica Requejo Pagés-, que las prescripciones constitucionales sólo son respetadas en tanto el deber-ser efectivamente

sea, se erige a la eficacia en criterio de verificación de la validez, lo que conduciría a que se diluyera el límite entre el ordenamiento jurídico y la realidad sobre la que éste intenta incidir". Este mismo autor, nos dice que "es bien sabido que la constitución puede ser vulnerada no sólo por acción, sino, también, por omisión y concretamente en éste último caso, cuando no se actúa a pesar de la expresa previsión constitucional dirigida a que se lo haga o cuando se legisla deficientemente, formulándose la interrogante, "¿Sería lícito (y, sobre todo, legítimo) permitir que los órganos del poder constituido, mediante la inercia, inhiban la vigencia de la constitución o paralicen el ejercicio de algún derecho contenido en un mandato constitucional y sujeto a desarrollo normativo ulterior?. La respuesta negativa pareciera imponerse. Es obvio que no, ya que la supremacía de la constitución determina que esta sea indisponible para aquellos".⁸

No obstante lo contundente de tales afirmaciones, en México parece que tales argumentos no permearon en el ánimo de nuestros legisladores. Ejemplo de lo anterior es la situación en la que se vieron los municipios a propósito de carencia de leyes en materia de sus atribuciones fundamentales: la gestión de los servicios públicos. La doctrina⁹ En forma unánime se reconoce que dentro del orden jurídico se reserva a los municipios la responsabilidad de prestar servicios públicos, pues nadie duda que la parte visible de la administración municipal es la atención de las necesidades colectivas y que la función de los ayuntamientos está encaminada a prestar servicios públicos a sus comunidades.

No obstante estas ideas y contar con un estatuto propio en el que se reconocía fundamentalmente su autonomía (Municipio libre), los municipios requirieron desde siempre de una ley municipal expedida por el órgano legislativo correspondiente para hacer realidad las normas contenidas en el artículo 115 Constitucional. Recordemos que en el texto original de la Constitución de 1917 no se incluyó los servicios públicos que debían prestarse por los municipios. Que fue hasta el año de 1935 cuando por decreto del Congreso de la Unión se concedió facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para expedir la Ley Reglamentaria de ese artículo en lo que se refiere a los ayuntamientos libres, la cual nunca llegó.

Como puede observarse el órgano legislador tanto constitucional como ordinario omitieron darle eficacia a un precepto de la Constitución. Ante esa situación, muchos de los servicios públicos fueron prestados por los gobiernos estatales aunque hubo casos en los que los mismos se prestaron por los ayuntamientos aún sin existir una base legal para hacerlo.

Un caso en especial de esos servicios que interesa como objeto de análisis en el presente trabajo es el de agua potable. Fue hasta el año de 1982 cuando la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas hizo entrega de los sistemas de agua potable a las entidades federativas, con el compromiso de éstos de legislar sobre la materia. Al recibir los sistemas de agua, los Estados establecieron formas diferentes de administrarlo, en algunos casos a través de un organismo público descentralizado estatal que pasaba a ser la máxima autoridad en ese renglón, reservándose la normatividad y, en otros órganos desconcentrados y fideicomisos. También se formaron organismos descentralizados municipales que administraban el correspondiente sistema respetando la normatividad estatal.

Por otra parte existieron y existen entidades federativas donde los ayuntamientos de manera directa prestan el servicio de agua potable y en contrapartida existen otros en los que aún los presta el gobierno estatal.

En esta materia es importante destacar la situación en que se encontraba el Estado de Chihuahua, porque desde el año de 1950 aún sin existir un desarrollo legislativo del artículo 115 Constitucional, se expidió para el ámbito estatal, una ley reglamentaria o mejor dicho orgánica - si reconocemos al municipio como un orden de gobierno-, denominada Código Municipal de Chihuahua en donde se reconoce que la prestación de los servicios públicos constituye la atribución primordial de los ayuntamientos, y que la administración municipal reglamentará y vigilará la organización y funcionamiento de los servicios públicos que le corresponden entre otros, limpia, saneamiento, atarjeas y aguas potables, y que todos los servicios se sujetaran para su prestación a los reglamentos especiales que sean formulados y a falta de estos, a las medidas y acuerdos que el ayuntamiento dicte para su más eficaz realización; debiendo ser atendidos directamente por las autoridades municipales, salvo el caso de que el Congreso del Estado autorice a los ayuntamientos para otorgar concesiones a los particulares sobre dicha prestación y lo que dispongan leyes especiales.

En la reforma y adiciones a su texto en 1982, se destaca que también serán servicios públicos,

aquellos cuya prestación deleguen al municipio los Gobiernos Federal y Estatal, y los que por su naturaleza o por disposición de las leyes y sus reglamentos debían ser considerados servicios públicos municipales, sin embargo no se incluye el de agua potable y saneamiento, porque para ese entonces en esta materia ya operaba un organismo público descentralizado de la administración pública estatal denominada Junta Central de Aguas y Saneamiento del Estado cuyo objeto fue "el coordinar y acrecentar las aportaciones del estado y los municipios en obras de agua y saneamiento así como para uniformar y vigilar el funcionamiento de las Juntas Municipales". Dicho organismo hasta la fecha es el encargado de prestar el servicio público de agua potable y saneamiento. Al Código Municipal se le hicieron reformas y adiciones en los años 2000 y 2001, para adecuarlo a las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Federal. Como puede observarse la legislación municipal de Chihuahua se adelantó en mucho a la reforma y adición al artículo 115 del año de 1999. También merece mención especial y digno de analizarse el que ya desde entonces, se autorizaba a los ayuntamientos a expedir reglamentos autónomos puesto que no requerían de una ley previa que desarrollar, que debían dictar para la más eficaz realización de los servicios públicos. Esto mismo hace notar la Suprema Corte de la Nación al señalar que el municipio reclamante contra lo que éste alegaba, no se le había impedido reglamentar los servicios públicos que le correspondían.

a) Omisión legislativa

Previo a conceptualizar el término conviene recordar el argumento de Báez cuando afirma que "hablar de control de la inconstitucionalidad implica la confrontación de acciones estatales o normas jurídicas con el texto constitucional, de donde resulta que el de constitucionalidad es un control cuyo canon o parámetro de comparación es objetivo, pues no depende de la voluntad del controlador o de las circunstancias políticas imperantes en un momento dado... La tarea de hacer enteramente eficaces las normas que integran la Constitución recae en toda la comunidad de operadores jurídicos de una sociedad... Es una lucha que consiste en tornar en realidad la norma suprema que es asumida en primer momento por los órganos del Estado, pues corresponde a éstos desarrollar el texto constitucional, principalmente mediante la labor Legislativa, entendida ésta en sentido amplio".¹⁰

La noción de omisión legislativa puede ser en dos sentidos:

En un sentido amplio, por omisión legislativa se entiende, la falta de expedición de normas de carácter general imputable a las autoridades que están obligadas constitucionalmente por contar con atribuciones legislativas formales y materiales (noción compartida por los Estados que han adoptado un proceso constitucional para impugnar conductas omisas).

En sentido estricto, existe omisión cuando el órgano legislativo estatal no ha aprobado o no ha resuelto sobre la expedición de una ley o un decreto, y que por su actitud negativa afecta el debido cumplimiento de la Constitución. Esta última noción calificada por algunos tratadistas como "evolutiva" es la primeramente acogida por la Suprema Corte de Justicia para posteriormente en una segunda interpretación adoptar la que hasta la fecha predomina. De esa manera entiende por omisión legislativa "aquella inactividad de un órgano legislativo vinculado a un mandato constitucional de ejercicio obligatorio, que al no concretarse vulnera la Constitución porque impide que sus disposiciones sean plenamente eficaces". En la definición anterior, se encuentran los tipos de omisiones que pueden presentarse en el ámbito constitucional, uno de los cuales de acuerdo con la clasificación que formula la Suprema Corte fue aplicado en el caso que nos ocupa es decir el de las omisiones relativas en competencia de ejercicio obligatorio que llega a impedir la eficacia de la Constitución.

b) Controversia constitucional.

Con relación a la figura de la controversia constitucional diremos que es un medio propio de un sistema concentrado de control de la constitucionalidad. Consiste en un recurso jurídicamente establecido cuyo propósito es la verificación de la correspondencia entre las decisiones de los detentadores formales del poder (operadores jurídicos) y la Constitución, para que en caso de que esta no exista, se anulen esas determinaciones al ser consideradas anticonstitucionales.¹¹

Hasta el año de 1995 existía un sistema de control de la constitucionalidad caracterizado por dos de los elementos estructurales e inequívocos del sistema "difuso", a saber: a) Diversos órganos encargados del control de la constitucionalidad; y b) Un solo medio o recurso de control diseñado para proteger los derechos individuales en contra de normas generales (aunque no necesariamente de

todas) y de actos particulares (pero no de omisiones) indistintamente. En cuanto a este último elemento, se recuerda que salvo la excepción (irrelevante desde el punto de vista práctico para algunos tratadistas) de los conflictos entre órganos previstos en el antiguo artículo 105 Constitucional, no existía ningún recurso o medio de control de la constitucionalidad cuyo objetivo fuera la protección de la Constitución sino solo el Juicio de Amparo, estructurado para proteger los derechos individuales establecidos en las normas constitucionales. Como consecuencia, había una gran cantidad de decisiones de los operadores (detentadores formales del poder) que estaban total o parcialmente fuera de control de la constitucionalidad, lo que significaba que en esa medida la Constitución estaba desprotegida en contra del ejercicio anticonstitucional del poder público. Por ejemplo, los actos de un órgano constituido que originaran un "conflicto entre órganos" en cualquiera de sus posibles hipótesis (parcial

mente sujetos a control según el texto anterior a 1995 del artículo 105 constitucional); actos de un órgano constituido federal o local que suscitasen una controversia con un ayuntamiento (excluidos del control de la constitucionalidad) y, actos que dieran lugar a una controversia sobre su constitucionalidad entre un poder constituido y un ayuntamiento o entre dos ayuntamientos (fuera del control de la constitucionalidad por no estar comprendidos en el texto del artículo 105, hasta 1995). Existía como se conserva hasta ahora, un recurso de la constitucionalidad que algunos estudiosos¹² del tema denominaban "amparo soberanía", previsto en las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional, el cual es procedente en contra de actos de los órganos constituidos federales que interfieran en la competencia de los órganos constituidos locales y viceversa. Sin embargo, la procedencia del amparo se basa en la fracción I de ese artículo, la cual se refiere a la infracción de garantías individuales porque una decisión de un órgano que no tiene facultades para actuar implica la inobservancia del artículo 16 de la Constitución Federal en el que se establece la garantía de legalidad, consistente en que para que un acto sea válido debe corresponder a la competencia del órgano constituido que lo realiza (de allí surge precisamente el tema de conflicto de competencias y atribuciones entre órganos). No obstante que por este medio los Municipios no estaban legitimados para promover un litigio.

La Suprema Corte observó que en un diverso artículo, el 105 Constitucional (hasta antes de la reforma de 1994), establecía el planteamiento ante dicho tribunal de controversia por violación de derechos de soberanía, que quizá podría autorizar que los Municipios interpusieran un litigio constitucional pues aparecían constancias de que inclusive algunas demandas interpuestas con fundamento en ese artículo por los municipios o los ayuntamientos fueron admitidas y tramitadas. Con la reforma de 1994, se modificó el artículo 105 Constitucional y expresamente se precisa que el Municipio está totalmente legitimado para interponer las controversias constitucionales precisadas en esa disposición.

Conviene señalar que a partir de la reforma de 1994 y la última de 1996 actualmente son varios los medios de control de la constitucionalidad que existen en nuestro sistema siendo uno de ellos las controversias constitucionales y a través de ellas se resuelve un conflicto entre órganos constituidos pudiendo ser el municipio uno de ellos. El debate entonces se centró sobre el contenido u objeto de la controversia puesto que en el texto del artículo 105 Constitucional establece como supuestos para la procedencia de una controversia, la emisión de actos de un órgano constituido que afecta a otro, es decir se trata ya no de conflictos que tienen por objeto dirimir conflictos de competencias y atribuciones de los órganos, sino de otra clase de ellos lo que desde luego ha generado discusiones doctrinales. Ha sido por la vía de la interpretación jurisprudencial como se ha considerado que no sólo por actos (acción), sino también por omisión como se puede generar un conflicto entre órganos y que esto es merecedor de una revisión y control de inconstitucionalidad por parte de la Suprema Corte. Es esto último lo que se ubica en el centro de la discusión, si se toma en cuenta que en un sistema concentrado de control de la constitucionalidad (ya que el nuestro es difuso), se trataría de dos medios de control (controversias y conflicto entre órganos) con fines distintos.

Efectivamente, en esta clase de sistema se establecen diferentes medios de control de la constitucionalidad tomando en cuenta la naturaleza de cada tipo de acto anticonstitucional. Así encontramos que existen como medios o recursos, las controversias constitucionales por una parte y por la otra, el empleado para resolver conflictos entre órganos

Sabemos también que uno de los motivos de la Reforma de 1994 era instituir a la Suprema Corte en un Tribunal Constitucional siguiendo la tendencia predominante en los países Latinoamericanos que han adoptado el sistema de control constitucional "concentrado", y que quizás ello influyó para perfilar nuestro sistema como se hizo aunque debe reconocerse que fue con notorias deficiencias.

Para reforzar el argumento anterior bastaría decir que en un sistema concentrado, el conflicto de órgano se presenta cuando un órgano constituido plantea la posible contradicción entre un acto que realiza otro y la constitución, bien cuando un órgano constituido considera que la omisión de otro violenta la constitución. Las controversias constitucionales, implican necesariamente que un órgano constituido realiza un acto que según otro órgano, invade su competencia y por ende, es anticonstitucional. En todo caso se trata de actos contrarios a la Constitución y de diferencias entre órganos constituidos, pero el motivo del conflicto entre órganos no es la invasión de competencias, sino duda de un órgano sobre la constitucionalidad de lo que hace (acción) o deja de hacer (omisión) otro e inclusive, sobre cualquier otro aspecto relacionado con el ejercicio de su competencia, aunque la diferencia de criterios no se refiera concretamente a la interpretación de una norma constitucional, mientras que la materia de la controversia constitucional es específicamente la invasión de la competencia de un órgano constituido por otro, cuyo acto (necesariamente un acto y nunca una omisión) infringe la Constitución porque no se realiza de conformidad con lo que ésta establece.

III CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Con fecha 14 de Julio de 2005 el Pleno de la Suprema Corte de la Nación dictó sentencia en la controversia constitucional 80/2004 promovida por el Municipio de Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, demandando la invalidez de los actos del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Chihuahua depositado en el Congreso del Estado a través de su Sexagésima Legislatura, por la omisión en que incurrió dicho poder al no legislar para adecuar sus constituciones y sus leyes conforme a lo dispuesto por el Decreto por el cual se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de Diciembre de 1999.

En la sentencia que dicta el Pleno de la Corte se sostiene que la misma es competente para conocer de la controversia constitucional planteada, en los términos del artículo 105 de la Constitución Federal y su ley reglamentaria, pero sin hacer un pronunciamiento que no deje lugar a dudas sobre si dicho medio y procedimiento es el idóneo para resolver un conflicto entre órganos por actos u omisiones de uno que afecten a otro de ellos como en el caso que les ocupa, por lo que, hasta ese momento, se sigue considerando como fuente o sustento de ese procedimiento la interpretación jurisprudencial de la propia Corte que llevó a cabo en casos similares, es decir, no existe expresamente un artículo necesario y que sea acorde con nuestro sistema que faculte a nuestro más alto tribunal a conocer un conflicto derivado de una omisión legislativa a través de un procedimiento como el de la controversia constitucional.

El argumento que sostiene la Suprema Corte de la Nación es significativo pues ayuda a conformar una definición, su tipología y las formas de determinar la omisión legislativa inconstitucional al sumarse al contenido de la opinión de Báez sostiene sobre la expresión "omisión del legislador" la cual nos dice "denota que el facultado para dar o crear una ley no ha ejercido tal facultad, no ha creado alguna ley (o lo ha hecho insuficientemente) cuando era probable que la hiciera", pero aclarando que " el exámen de la inconstitucio

nalidad de una omisión legislativa no puede recaer en la mera falta de desarrollo de normas constitucionales por parte del Poder Legislativo en el puro "no actuar como se espera" del legislador, en su silencio ya que " no todos los silencios del legislador son constitutivos de una omisión contraria a la Constitución.....la infracción se produce si la inactividad o silencio del legislador originan una situación jurídica contraria a la Constitución"¹³

"Este Tribunal Pleno considera que la inconstitucionalidad por omisión legislativa, se refiere a las

violaciones a la Constitución derivadas no de una acción, sino de una omisión del legislador, en su función primordial, esto es, expedir leyes. Así, la inconstitucionalidad por omisión legislativa puede producirse cuando el legislador no observa en un "tiempo razonable" o en el que haya sido fijado constitucionalmente, un mandato concreto de legislar impuesto, expresa o implícitamente, por la Constitución, o bien cuando al expedir una ley, dicta una regulación no acorde con la Constitución por haber omitido previsiones que la norma suprema exigía. Luego, la omisión legislativa no existe únicamente cuando el legislador desconoce mandatos concretos de legislar, sino también cuando se regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional, es decir, la omisión legislativa puede ser absoluta o parcial; la primera, se da ante la ausencia total de una ley cuya emisión se prevé en el marco constitucional; la segunda, cuando el legislador al dictar una ley en ejercicio de su facultad constitucional, lo hace en forma deficiente o incompleta.

En nuestro sistema jurídico, en el que se cuenta con una Constitución escrita y rígida, debemos estimar que el legislador ordinario ha recibido del órgano reformador de la Constitución determinados mandatos contenidos en la norma constitucional, por lo que no solo cuenta con la facultad o autorización, sino que está obligado a crear las leyes necesarias para darle plena eficacia a las disposiciones constitucionales y, ante su inactividad, debe estimarse que se transgrede la supremacía constitucional y, aún más, cuando con ese silencio se llega a originar una situación jurídica contraria a la Constitución, esto es, con motivo de las consecuencias que de esa actividad se deriven.

Así, debe señalarse que en algunos casos si dentro de un "plazo razonable" existe la inactividad o silencio del legislador, se está ante una violación a la Constitución, ya que, aun cuando para ello se requiere de la labor e interpretación del juzgador constitucional para establecer en cada caso cuál es ese tiempo razonable, no depende del legislador el elegir en forma discrecional el momento en que se ha de desarrollar una norma constitucional".

Asimismo, la Corte se aparta de la idea de Fernández Rodríguez¹⁴ sobre la inconstitucionalidad por omisión quien la define como "La falta de desarrollo por parte del Poder Legislativo, **durante un tiempo excesivamente largo**, de aquellas normas constitucionales de obligatorio y concreto desarrollo, de forma tal que se impide su eficaz aplicación", acercándose más a la idea de Villaverde¹⁵ cuando éste señala que " el silencio legislativo no es una omisión constitucional desde el mismo instante en que existe. La transformación de un silencio legislativo en una omisión inconstitucional se produce en

¹³ BÁEZ Silva, Carlos. La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México. Ensayos Sobre la Inconstitucionalidad por omisión Inst. de Inv. Jur. de la UNAM. México 2007, pp. 398

¹⁴ FERNÁNDEZ Rodríguez, José Julio. citado por BÁEZ Silva, Carlos. Op. cit. p. 402

¹⁵ VILLAVARDE Menendez, Ignacio. La Inconstitucionalidad por Omisión, Madrid Mc. Graw- Hill 1997. citado por BÁEZ Silva Carlos. Op cit. p 402

el momento en que queda probada la lesión de la Constitución, y no vencido un plazo decidido por el juez constitucional. El **plazo razonable** para legislar se cumple en el momento en que se prueba la infracción constitucional". Pero además, incorpora otras hipótesis en las que se puede actualizar una omisión legislativa, a saber: a).- Que el legislador no observe un mandato en el tiempo que se haya fijado constitucionalmente y, b).- Cuando se regule una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional. En el caso que nos ocupa estos supuestos son en los que se centra la Corte para declarar la inconstitucionalidad de la omisión legislativa.

Para la Suprema Corte, la falta de desarrollo de mandatos constitucionales de legislar dentro del plazo que establece el órgano reformador de la Constitución, origina una omisión legislativa que transgrede la Constitución, pues en este caso se está ante un mandato expreso al legislador secundario para expedir una ley. Por tanto, ante la exigencia marcada en la propia Constitución para que el legislador desarrolle en una ley una disposición constitucional, está obligado a acatarla, pues de lo contrario se conculca la supremacía constitucional y se impide su **plena eficacia**.

En efecto, nos dice que "la eficacia jurídica de la norma fundamental se colma precisamente a partir del cumplimiento de sus disposiciones, por lo que si los poderes legislativos estatales se

encuentran obligados por dichas normas a adecuar las leyes locales a las disposiciones constitucionales federales, al no hacerlo, se impide su plena aplicación".

En el caso, la omisión legislativa impugnada se traduce en que no se han expedido el procedimiento y condiciones a que se sujetarán los Municipios del Estado, ni las demás disposiciones legales que deben desarrollar todos los supuestos que contiene el artículo 115 de la Constitución Federal, lo cual impide que las reformas a la Norma Fundamental puedan tener plena eficacia, pues en los términos en que está redactado el citado artículo 115 constitucional, no podría sostenerse que la omisión legislativa se subsane con la aplicación directa del propio precepto fundamental, sino que se requieren las normas legales que desarrollen los supuestos previstos en dicho marco constitucional, pues precisamente el órgano reformador de la Constitución dejó a las Legislaturas locales el desarrollo del contenido de la Norma Fundamental, el cual no podrá colmarse hasta en tanto sean adecuadas no sólo las disposiciones constitucionales estatales, sino aquellas leyes secundarias que rijan la materia municipal en lo particular y que es en todo caso, además, en las que podrían desarrollarse las bases de la administración pública municipal.

Para concluir, la Corte sentencia que en "en la especie, la obligación constitucional de adecuar la legislación municipal dentro de un plazo determinado, deriva de un mandato expreso del Órgano Reformador de la Constitución, dirigido al Legislador estatal, por lo que la contravención a la Constitución Federal existe desde el momento en que dichas adecuaciones no se realizaron dentro de ese plazo. Por ende, si la Constitución Federal, como norma suprema del país, es vinculatoria para todos los sujetos políticos por igual, entre ellos, el órgano legislativo estatal, al ordenar el citado artículo Segundo Transitorio un plazo específico para que se hicieran las adecuaciones correspondientes, el Congreso estatal debió hacer todo lo que estuviera a su alcance para lograr su cumplimiento efectivo y oportuno, máxime cuando se trata de un mandato al legislador con un plazo determinado, pues ante el texto de la Constitución Federal, el Congreso estatal tenía la obligación de ajustar a aquélla la Constitución local y las leyes correspondientes; ya que cuando en la Constitución Federal se establece una disposición determinada e incluso se señala la obligación de la Legislatura estatal a acatarla en un determinado plazo, la mayor violación a la Constitución es no hacer lo necesario para que ésta se acate".

.

En efecto, para el cabal cumplimiento del imperativo constitucional en comento, no basta con que la Legislatura local reproduzca en la Constitución y en el Código Municipal de la entidad, los postulados constitucionales, sino que es menester el implementar en las leyes municipales, la forma en que los municipios deberán asumir el ejercicio y prestación de los servicios públicos de su competencia, con todos los efectos y consecuencias jurídicas que de ello deriven

.

ALCANCE Y EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN

Como bien lo ha señalado la doctrina, parte medular sin duda del tema de las omisiones legislativas y del medio de control de la constitucionalidad consiste en determinar el alcance y los efectos de la resolución que dicte con ese motivo el juez constitucional.

En su obra Báez¹⁶, señala que si el legislador no legisla y desarrolla algún precepto de la constitución, no comete propiamente una infracción a la misma, sin embargo, cuando ante la omisión legislativa, un precepto constitucional no cobra plena eficacia, y de ello conoce el juzgador de constitucionalidad, corresponde a este, mediante su labor de interpretación, intentar en lo posible, sin violentar el principio de separación de poderes, pero en aras de los de colaboración y de supremacía constitucional, hacer eficaz el precepto constitucional en examen. Así la labor del juez de constitucionalidad, en el caso de las omisiones legislativas, no es castigar al órgano que deja de hacer algo esperado, probable, sino tratar de dotar de plena eficacia a la norma constitucional. De lo anterior se desprende que lo verdaderamente problemático en el tratamiento de la inconstitucionalidad por omisión legislativa radica en los efectos y alcance de la sentencia que emita el órgano de control. La ejecutoria en cuestión no nos brinda mayores elementos de solución como puede apreciarse de la lectura del apartado correspondiente donde señala:

"En consecuencia, los efectos de este fallo se determinan conforme a lo establecido en los numerales 41 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia.

Como se desprende de la transcripción anterior, esta Suprema Corte debe fijar los efectos y alcances de la sentencia (41-IV), el término para su cumplimiento (41-V), y que surtirán efectos "a partir de la fecha que determine la Suprema Corte", pero no tendrán efectos retroactivos (45, último párrafo).

En el caso, tomando en consideración que con motivo de los citados artículos Transitorios del Decreto de reformas a la Constitución Federal, las leyes estatales vigentes continuarán aplicándose hasta en tanto se adecuen a la Norma Fundamental, lo cual no puede ser desconocido por esta Suprema Corte en atención a que, por una parte, se trata de un mandato constitucional expreso y, por otro lado, como se ha señalado, la sentencia no puede tener efectos retroactivos sino únicamente hacia el futuro, esto es, a partir de la fecha que indique este Alto Tribunal.

En tales condiciones, con fundamento en los numerales 41, fracciones IV y V, y 45, últimos párrafos, transcritos, y con la finalidad de salvaguardar el orden jurídico en la entidad federativa, este Tribunal Pleno determina que el Congreso del Estado de Chihuahua, dentro del plazo de un año, contado a partir de la legal notificación de la presente ejecutoria, deberá realizar las adecuaciones legales en materia municipal, ajustándose en su totalidad a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional".

Coincidió con la idea de que la reflexión teórica sobre la inconstitucionalidad por omisión ha sido prácticamente nula y su desarrollo práctico es todavía muy escaso. Que las soluciones que se han ofrecido para el tratamiento de las consecuencias jurídicas de una omisión legislativa y de la declaratoria de su inconstitucionalidad, no son fáciles de poner en práctica, pero como bien lo señala Carbonell no es aceptable que ante las omisiones

¹⁶ BÁEZ Silva Carlos. Op cit.p.403

que violan una disposición constitucional la única alternativa sea la resignación. "Si existe una violación constitucional, sea por acción o sea por omisión, el ordenamiento jurídico debe tener mecanismos y vías de defensa, porque de otra forma estaríamos permitiendo la violación sin consecuencias de la carta magna, lo cual sería tanto como aceptar que la Constitución es cualquier cosa menos una norma jurídica "¹⁷

CONCLUSIONES

1.- En los términos de la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de fecha 14 de julio de 2005, derivada de la controversia constitucional 80/2004 promovida por el Municipio de Juárez del Estado de Chihuahua, la legislatura local incurrió en una omisión legislativa que transgredió la Constitución.

2.- El órgano estatal transgredió la constitución al no desarrollar de manera oportuna y completa los mandatos constitucionales pues no legisló dentro del plazo que estableció el propio órgano reformador, incumpliendo con ello un mandato expreso para expedir una ley.

3.- No bastó que el legislador de Chihuahua desarrollara en una ley secundaria .

4.- En el caso la omisión legislativa se traduce en que no se ha expedido el procedimiento y condiciones a que se sujetarán los Municipios del Estado ni las demás disposiciones legales que deben desarrollar todos los supuestos que contiene el artículo 115 de la Constitución Federal

5.- Esto es que tales disposiciones legales deben de estar contenidas en el Código Municipal para que los Ayuntamientos en su caso procedan a la reglamentación de las mismas con base en la facultad que tienen expresamente conferidas desarrollando directamente los preceptos de la Constitución o bien los de una ley secundaria donde se establecieran en forma clara y completa las condiciones y procedimientos a los que ordena la ejecutoria señalada.

6.- La omisión legislativa en que incurrió la legislatura no impide o restringe la facultad reglamentaria municipal en materia de servicios públicos ni de ninguna otra.

7.- La sentencia estableció el deber (sin establecer sanción alguna para el caso de incumplimiento) del Congreso del Estado de Chihuahua de realizar las adecuaciones legales en materia municipal dentro del plazo de un año contado a partir de la modificación de la ejecutoria.

8.- El Congreso del Estado de Chihuahua, en "cumplimiento" tardó de lo ordenado por la ejecutoria dictada por la Suprema Corte, y para cubrir de alguna manera el vacío legislativo, expidió la Ley para la Transferencia de las Funciones y Servicios Públicos Municipales en el Estado de Chihuahua en el año de 2008, respecto de la cual a la fecha no ha habido pronunciamiento alguno de los Ayuntamientos.

9.- Como corolario, debemos decir que aún subsiste, la problemática que presenta el determinar

los efectos y consecuencias legales de las sentencias en cuanto a su incumplimiento por parte del legislador omiso.

BIBLIOGRAFIA.

1.- Astudillo Reyes Cesar. "La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México" (ensayo). En busca de las normas ausentes, Miguel Carbonell, coordinador UINAM, México 2007. --- La Justicia Constitucional Local en México, Presupuestos, Sistemas y Problemas. Boletín Mexicano de Derecho Comparado Núm. 115. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Enero-Abril 2006.

2.- Báez Silva Carlos. La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México. (ensayo). En busca de las normas ausentes, Miguel Carbonell. Coordinador. UNAM, México 2007.

3.- Bazan Victor. "Respuestas normativas y jurisdiccionales frente a las omisiones inconstitucionales una visión de derecho comparado" (ensayo). En busca de las normas ausentes, Miguel Carbonell, coordinador UNAM, México, 2007. --- "Posibles vías de corrección de las omisiones inconstitucionales en los ámbitos de Derecho Público de la ciudad autónoma de Buenos Aires y Provincial Argentino". (ensayo). Justicia Constitucional Local. Eduardo Ferrer Mac Gregor, Rodolfo Vega Hernández, coordinadores, Fundap. México. 2003.

4.- Castro y Castro, Juventino V. Los desconocidos poderes políticos en Constitución. Edit. Porrúa México, 2005. la

5.- Covián Andrade Miguel. "La Suprema Corte y el Control de la Constitucionalidad (diez años de fallas e imprecisiones)". Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México 2005.

6.- Ferrer Mac Gregor, Eduardo. "Los Tribunales constitucionales en Iberoamerica; Colección Derecho, Administración y Política. Fundap. Querétaro, México, 2002.

7.- Martínez Sánchez, Francisco. La Jurisprudencia en materia de inconstitucionalidad de leyes. Su aplicación erga omnes. Ed. Porrúa, México 2002.

8.- Morales Paulín Carlos A. Justicia Constitucional. Ed. Porrúa, México 2002.

9.- Valencia Carmona, Salvador. "La defensa constitucional y solución de conflictos en el Municipio" (ensayo). Justicia constitucional local, Eduardo Ferrer Mac Gregor, Rodolfo Vega Hernández, Coordinadores. Fundap. México 2003.

10.- Quintana Roldan Carlos F. Derecho Municipal, Ed. Porrúa, México 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Chihuahua. Código Administrativo del Estado de Chihuahua.

Código Municipal de Chihuahua. Ley para la Transferencia de las Funciones y Servicios Públicos Municipales en el Es

LECTURAS JURÍDICAS



EN LÍNEA

ÉPOCA VIII
NÚMERO 9

ÉPOCA VIII
NÚMERO 9

MAYO-AGOSTO 2025

ISSN: 2992-8583

RESERVA: 04-2023-0818173420000-102