

lex

DIFUSIÓN Y ANÁLISIS



suplemento
ECOLOGÍA

ANI 34 *lex*
VERSARIO

Manuel González Oropeza

Fraude electoral: crónica de una práctica inveterada

Fernando Antonio
Cárdenas González
Apuntes del Registro
Nacional de Avisos
de Poderes Notariales

Nora Elizabeth Urby Genel
¿La negativa *lisa y llana*
se convirtió en un
lugar común en el
juicio contencioso
administrativo federal?

Mario Peña Chacón
Actos administrativos
habilitadores en
el nuevo paradigma
ambiental



Cuarta Época Año XXXIV
Mayo de dos mil veintiuno

\$ 50.00

7 48984 52196 7 00311

MESES
trescientos
No. 311 XI



Mensuario Lex Difusion
Facebook

@lexrevistas
Twitter

¡QUÉDATE EN CASA!

¿Cuándo debo acudir a recibir atención médica?

Una persona debe sospechar de COVID-19 cuando presenta al menos dos de los siguientes síntomas:

- Tos
- Fiebre
- Dolor de cabeza

y que se acompañe de alguno de los siguientes:

- Dificultad para respirar (casos graves)
- Dolor o ardor de garganta
- Esgurrimiento nasal
- Ojos rojos
- Dolores en músculos o articulaciones

Si perteneces a alguno de los grupos de mayor riesgo para complicarse, como las personas de 60 años y más, personas que viven con enfermedades como hipertensión o diabetes, las mujeres embarazadas, menores de cinco años, personas que viven con cáncer o VIH.

Si presentas alguno de los síntomas (fiebre, tos, problemas de respiración), busca ayuda médica, llamando al:

- 800 00 44 800 **UNIDAD DE INTELIGENCIA EPIDEMIOLÓGICA Y SANITARIA del Gobierno Federal**
- Marca al 911 para contactar con **Línea Directa COVID-19 en el Estado de Coahuila.**
- **Unidad de Vigilancia Epidemiológica del Hospital Universitario de Saltillo: 4113000 Ext. 4005.**

Declarada la FASE III, es obligatorio el uso de cubre bocas para todas las personas que se encuentran en el Estado de Coahuila de Zaragoza, en espacios y vías públicas, en el interior de establecimientos o centros comerciales, así como para usuarios, operadores y conductores de los servicios de transporte.

Información de utilidad:

<https://coronavirus.gob.mx/covid-19/>

<https://coronavirus.gob.mx/quedate-en-casa/>

<https://coronavirus.gob.mx/personal-de-salud/>

<https://coronavirus.gob.mx/preguntas-frecuentes/>

5 Editorial
Octavio Klimek Alcaraz

6 Fraude electoral: crónica de
una práctica inveterada
Manuel González Oropeza

22 Apuntes del Registro Nacional
de Avisos de Poderes
Notariales
Fernando Antonio Cárdenas
González

26 ¿La negativa lisa y llana se convirtió
en un lugar común en el juicio
contencioso administrativo federal?
Nora Elizabeth Urby Genel

31 El dolor
Ramón Ojeda-Mestre



Editorial

Adolfo Jiménez Peña



suplemento
ECOLOGÍA

Actos administrativos habilitadores
en el nuevo paradigma ambiental
Mario Peña Chacón



XXII Creando estrellas en la tierra
y los derechos del planeta
José Gilberto Garza Grimaldo

Nuestra portada
Van Gogh, *Pietà*, 1890





JOSÉ CARLOS
Profesor Emérito UCM

GARCÍA FAJARDO
garciafajardojc@gmail.com

UNIVERSITARIOS CONTRA LA INJUSTICIA

Los jóvenes saben que no se puede engañar a todos durante demasiado tiempo. Por eso materializan su búsqueda de un mundo más justo y solidario en un compromiso con el voluntariado social.

En las universidades de los países miembros de la Unión Europea, junto a la selección de clases prácticas y de seminarios, de idiomas o de actividades deportivas, muchos jóvenes inician alguna actividad de voluntariado social.

Como ser joven es mantener la capacidad de asombrarse y de comprometerse en una actividad que supere nuestra contingencia, no es de extrañar que el auge del voluntariado social haya encontrado entre los jóvenes un apoyo muy generoso. Se saben en el umbral de la Utopía, no más allá, porque todavía no se conocen las leyes del caos. Se saben espolcados por la pasión por la justicia y son capaces de imaginar escenarios que ellos harán posibles, porque son necesarios. Toda utopía comenzó siendo una verdad prematura.

La situación de millones de seres humanos se hace insoportable. Pero los jóvenes viajan como vagabundos en las autopistas de internet para hacer realidad lo que han soñado.

Hoy se alza la esperanza de una sociedad más justa y solidaria, más consciente de que todos formamos parte del medio ambiente y constituimos una inmensa fraternidad en la que los jóvenes se saben "bandada de hermanos". Estos jóvenes admiran a las perso-

nas capaces de comprometerse con ideales generosos y prescinden de ideologías que hacen del ser humano un objeto de mercado, de fascinación o de intercambio.

Los jóvenes rechazan las injusticias de un modelo de desarrollo que confunde valor con precio y que explota a quienes denomina "recursos". Es posible asumir la globalización como una conquista de nuestros días, conseguida por la ciencia y hecha posible por las técnicas. Y que acerca a los seres humanos de cualquier rincón del planeta como responsables solidarios unos de otros.

Desean participar en la cosa pública, sabiéndose cada uno igual a los demás y que, todos juntos, pueden más que los mandatarios en quienes han delegado sus votos. En la sociedad de la comunicación ya no se puede engañar a muchos durante demasiado tiempo. Y los jóvenes lo saben, y cada vez entusiasman y convocan a más personas mayores que corrían el riesgo de resignarse. Ni unos ni otros desean que sus descendientes sientan vergüenza de ellos porque, habiendo podido tanto, se hayan atrevido a tan poco. En el futuro nos juzgarán menos por nuestros fallos que por nuestros silencios ante crímenes contra la humanidad, contra el medioambiente y contra la esperanza.

No se alzan contra la autoridad, sino contra la prepotencia de tiranos, de oligarcas y de demagogos. Un sentimiento les invade de que hoy es siempre, todavía. Nadie nos había prometido que fuera fácil y, si nadie tiene que mandarnos, ¿a qué esperamos?

DERECHO AL FUTURO

Es una sentencia espectacular la que ha pronunciado el Tribunal Constitucional Federal Alemán, con sede en la ciudad de Karlsruhe. El Tribunal considera insuficiente la Ley de Protección del Clima de Alemania expedida el 12 de diciembre de 2019. El Tribunal dictaminó el pasado jueves 29 de abril de este 2021 que la Ley no es lo suficientemente amplia. Así, los jueces declararon inconstitucionales partes de la Ley, ya que no es posible trasladar en gran medida las reducciones de CO2 requeridas hacia el futuro para ahorrar al presente medidas drásticas y políticamente incómodas.¹

La base constitucional de la sentencia es el artículo 20a de la Constitución alemana, que se le incorporó en 1994, que dice:

Artículo 20a [Protección de los fundamentos naturales de la vida y de los animales] El Estado protegerá, teniendo en cuenta también su responsabilidad con las generaciones futuras, dentro del marco del orden constitucional, los fundamentos naturales de la vida y los animales a través de la legislación y, de acuerdo con la ley y el Derecho, por medio de los poderes ejecutivo y judicial.

Hasta ahora, el artículo 20a se había observado como poesía constitucional, ahora es aplicación práctica dura. El Tribunal Constitucional ha activado la disposición, en sus dos partes, la protección de los bases naturales de la vida y la responsabilidad para las generaciones futuras.

De manera reiterada en la sentencia se señala que la Constitución obliga a salvaguardar los derechos fundamentales de las libertades protegidas en el tiempo y a la distribución proporcional de oportunidades de libertad a lo largo de las generaciones. Es decir, la libertad de hoy no debe organizarse sin tomar en cuenta la libertad de las generaciones futuras. Así, se manifiesta a lo largo de diversos párrafos de la sentencia el concepto de "Salvaguarda intertemporal de la libertad".

La Ley de Protección del Clima Alemania tiene como objetivo lograr la neutralidad climática en el 2050 (artículo 1er.). Se trata de lograr el equilibrio entre las emisiones de gases de efecto invernadero de fuentes de carácter antropogénico y su absorción de dichos gases a través de sumideros.

La Ley garantiza que el objetivo climático general para 2030 (55 por ciento menos de dióxido de carbono equivalente en comparación con 1990) se logre de manera confiable; para este propósito, se han establecido objetivos de ahorro para varios sectores de la economía, pero solo hasta el año 2030. El Parlamento alemán ha dejado las reducciones adicionales necesarias para el período comprendido entre 2031 y 2050 abierto, aunque (o porque) probablemente será el más difícil de alcanzar. Aunque también indica que en 2025 el Gobierno Federal Alemán tendrá que establecer reducciones anuales de emisiones para el período posterior a 2030, que señalarán el camino hacia la neutralidad de los gases de efecto invernadero en 2050 con más detalle.

Para lograr la neutralidad climática en el 2050, el Tribunal señala en su sentencia, que las reducciones que aún se requieren después de 2030 deberán lograrse con mayor urgencia y con poca antelación. Prácticamente cualquier libertad se ve potencialmente afectada por estas futuras obligaciones de reducción de emisiones, porque casi todas las áreas de la vida humana todavía están asociadas con la emisión de gases de efecto invernadero y, por lo tanto, están amenazadas por restricciones drásticas después de 2030. Por lo tanto, los legisladores deberían haber tomado precauciones para salvaguardar la libertad que está fundamentalmente garantizada con el fin de aliviar estas elevadas cargas. Así, se extiende el estándar de justicia hacia el futuro: la cantidad de gases de efecto invernadero que todavía se permite emitir en Alemania debe distribuirse de manera justa a lo largo de los años y las generaciones. Los requisitos legales para la continuación de la ruta de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a partir de 2031 no son suficientes para la transición oportuna a la neutralidad climática que se requiere. Por ello, los legisladores están obligados a regular con mayor detalle la actualización de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para periodos posteriores a 2030, que debían determinarse, no hasta 2025, como se había planeado en la Ley, sino hasta el 31 de diciembre de 2022.

Detrás de las cuatro demandas que fueron objeto de la sentencia del Tribunal se encuentra el apoyo de asociaciones medioambientales como la Asociación de Energía Solar de Alemania, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Deutsche Umwelthilfe, Germanwatch, el movimiento Fridays for Future, Greenpeace y Protect the Planet. Entre los denunciantes hay niños, jóvenes y adultos nacionales y extranjeros cuyas familias viven del turismo a la agricultura.

¹ Disponible información y sentencia en: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>

lex **Enrique Huber Lazo**
Director

Carlos Eduardo García Urueta
Gerente General

David Cienfuegos Salgado
Sub Director Editorial

Rodolfo Castro Sánchez
Coordinador del Consejo Editorial

Juan de Dios Gutiérrez Baylón
Coordinador de Secciones

Luis Manuel Pérez de Acha
Coordinador Editorial

Marcial Rodríguez Saldaña
Coordinador Ejecutivo

Adolfo Jiménez Peña
Coordinador de Ecología

Enrique Larios Díaz
Coordinador de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Carlos Eduardo García Urueta
Sub Director de Edición y Diseño

lex Publicación de:
Editora Laguna, S.A. de C.V.
Río Guadaluquivir No. 1501
Col. Las Magdalenas
C.P. 27010, Torreón, Coah.
Tel. 871 8869615

@lexrevistas

Mensuario Lex Difusion
facebook

Edición, impresión y distribución:
Editora Laguna, S.A. de C.V.
Río Guadaluquivir No. 1501
Col. Las Magdalenas
C.P. 27010, Torreón, Coah.
Tel. 871 8869615
lexrevistas@gmail.com
editorialagunasadecv@gmail.com

Relaciones Públicas:
Carlos E. G. Urueta

lex ANIVERSARIO 34 años 4ª ÉPOCA AÑO XXXIV mayo dos mil veintiuno

COLABORADORES: Cuahtémoc Reséndiz Núñez; Luis Manuel Pérez de Acha; Juan de Dios Gutiérrez Baylón; Rodolfo Castro Sánchez; Víctor Carlos García Moreno; Ignacio Orpeza Oriuela; Ramón Reyes Vera; Hugo Alberto Arriaga Becerra; Manuel González Orpeza; Luis J. Molina Piñero; Manuel Cifuentes Vargas; Octavio A. Orellana Wiarco; Martín Loaza Núñez; Susana Menducha; José Manuel Vargas; José Jesús Guadío Pelayo; Armando Soto Flores; Raúl Cervantes Ahumada; Genaro David Góngora Pimentel; Arturo F. Zaldivar Lelo de Larrea; José Roldán Xopa; Luis Roberto Beltrán H; Federico Bernueto Pruneda; Ruperto Patiño Manferr; Luis Miguel Granados; Cuahtémoc Lazzcano Meza; Arturo Campos Nieto y García; Luis M. Ponce de León Armenta; Raúl Wilfredo Padilla; Carlos Moya; Tovar Hassanille; Adolfo Jiménez Peña; Enrique Larios Díaz; Jorge Wtker; Javier Lozano Alarcón; María Elena Mansilla y Mejía; Susana Hernández Pacheco; Aurora Amáiz Amigó; Olga Sánchez Gordero de Camacho; César Camacho Quiroz; José Fernando Franco González Salas; Sergio García Ramírez; Héctor G. Zertuche García; Olga Mercedes García Villegas Sánchez Cordero; Iván Rueda Heduan; Tania Gabriela Rodríguez Huerta; Enrique Sánchez Bringas; José Gilberto Garza Giraldo; Manuel Becerra Ramirez; Pilar Hernández; Nuria Planas Vidal; Juan Carlos Gómez-Martínez; Juan Manuel Terán Contreras; Manuel Alonso Olea; Gilda Maciel Correa Meyer Russomano; Jesús J. Silva-Herz Márquez; Letizia Bonifaz A.; Teodoro Alonso; Víctor Russomano Jr.; Felipe J. Zamora Castro; Enrique Quiroz Acosta; Jaime Araujo Rentería; José de Jesús López Monroy; Pedro G. Zavilla Sánchez; Néstor Bárcenas Chávez; Carolina Sánchez; Adolfo Alonso Audry; Juventino V. Andrés; Carlos Humberto Durand A.; Andrés Valdez Zepeda; A. José Francisco Jiménez García; Alberto del Castillo del Valle; Gustavo Sánchez Soto; Ana E. Fierro Ferraz; Laura Gurza Jaidar; Jacinto Faya Viesca; Francisco López González; Antonio Estrada Villarreal; Juan Martínez Veloz; Carlos I. Pimentel Macías; José Antonio Ayala Schmitt; Jorge Alberto Silva; Humberto Román Palacios; Alonso Gómez-Robledo; Luis Díaz Müller; José Luis Verdugo; José Ramón Cossío Díaz; María del Carmen Alejo Pedraza Enrique Díaz Aranda; Leopoldo Larios Díaz; María del Carmen Vargas Solano; Eduardo Martínez; Letia Achem Karanay; Luis Manuel C. Méjias; María del Carmen Rodríguez Hernández; Julio César Hernández Martínez; Mario Hernán Mejía; Joel Carranco Zuñiga; Froylán Díaz Martínez; Carlos Francisco Cisneros Ramos; Lucía Irene Ruiz Sánchez; Xavier Diez De Urdanivia Fernández; Luis Escobar Aubert; Eric Suzán Reed; Daniel Solatorio Ramirez; Alfredo Mejía Briseño; Virgilio César Valdés Portales; Luis Efrén Ríos Vega; José Humberto Castro Villalobos; Eva Leticia Orduña Trujillo; Marcello Alberto López Alfonsín; Mirella Rocchetti Velázquez; Oscar González; José Miguel Arriaga López; Arturo García de León Fernández; Roberto Hinojosa Segúlvé; María Victoria López; Sergio Salvo Aguirre Sánchez; Sandino Luna Almeida; Max Kaiser; Rolando Tamayo y Salmorán; David Ranglo Medina; Octavio Rosales Rivera; Enrique A. Salazar Abarca; Claudia Cortés Altamirano; Roberto Hinojosa Elizondo; María Eugenia Padua González; Jorge Chessal Palau; Erika Morales Pardo; F. Javier Zenteno Barrios; Eduardo Enrique Paniagua Mendoza; Tomás Ruiz Pérez; Andrés Valdez Zepeda; Miguel de Jesús Alvarado Esquivel; Erick Tardif; Raúl Miguel Arriaga Escobedo; Pablo Enrique Reyes Reyes; Olivia Lizeth Parra Salazar; Fortino Delgado Carrillo; Armando Camarillo; E. Israel de la Cruz Martínez; Augustín Ferrás; Adolfo Alonso Audry; Juventino V. Moya; Miguel Bonilla López; Nora Urby Genel; Carlos Báez Silva; Osvaldo G. Reyes Mora; José Carlos Guerra Aguilera; Roderto Rodríguez Goona; Nuria Aranz Lara; José Humberto Castro Villalobos; David Cienfuegos Salgado; Walter Frisch Philipp; Rosalba Becerra Velázquez; Jesús Boanerges Guínto López; Rubén Antonio Sánchez Gil; Ricardo J. Sepúlveda Iguinzi; Erendira Salgado Ledesma; Filiberto Reyes Espinosa; César Iván Astudillo; MÓNICA K. Bauer Junco; Carlos F. Aguirre Cárdenas; Federico J. Arce Navarro; José Vicente Aguinaga Lourdés; Berna Arellano; Diana Arauz Mercado; Gonzalo Santiago Campos; Ana María Teresa Vera; Hilaré de Mella; Julio César Gamba; Luis Octavio Valdez Ferrás; Erendira Prieto; Alejandro Nieto García; Guillermo Guzmán Orozco; Rafael Serrano Figueroa; Gonzalo Santiago Campos; Jaime Araiza Hernández; Luis Gómez Romero; María Aurora Lacave Berumen; Florence Léze Lerond; Manuel Jiménez Dorantes; Patricia Montes de Oca Albarán; María Elia Cárdenas Briseño; Agustín Ramírez Ramírez; Jaime Rodríguez Arana; Carlos González Blanco; Antonio Villarreal Moreno; Francisco Ciscomani Freaner; Juan Antonio García Martínez; César Augusto Domínguez Crespo; Carlos V. Urbalejo Guerra; Rafael del Real Pineda; Edgardo Manyán; Rafael Sánchez; Rafael Estrada Sámano; Rafael Estrada Michel; Ana Brisa Oropeza Chávez; Alejandra Bautista Jacobo; Paulina Danae López Ceballos; Ramón Ojeda Mestre; Víctor Hugo Montoya Chávez; Jorge Mario Audeo Cruz; César Alejandro Del Bosque Martínez; José Barragán Barragán; Jean Claude Tron Petit; Carmen Callejo Rodríguez; Miguel Bonilla Solís; Raúl Calvo Barrera; Miguel Carbonell; Luis González Placencia; Mariana Cendejas Jáuregui; M. Teresa Maldonado Ferrero; Arturo Zárate Castillo; Miguel López Ruiz; Miguel Alejandro López Olvera; Miguel Ángel Rodríguez; José Miguel Rodríguez Ságupe; José Miguel Rodríguez Ságupe; María del Carmen Castillo; Omar González García; Carlos Ríos Espinoza; Sergio Armando Valles Hernández; Liliana Chávez Zárate; Rafael Pereyra Martínez; María del Carmen Vieyra Avilés; Juan N. Silva Meza; María Julia Prieto Sierra; Fernando Todd; Ángel Jungquera; María Fernanda Ramírez Hidalgo; Odette Ríos; Sergio Salvador Aguirre Anguiano; Luigi Ferrajoli; Sandro García Rojas; Fernando H. Llano Alonso; Agenor González Valles; Olga Leticia Valles López; Clemente Valdés Sánchez; Mauricio Iván Del Toro Huerta; Margarita Domínguez Mercado; Azucena Pineda; Guillermo; Jesús Martínez Garmelo; Xitlali Gómez; Moisés Tiel; Santiago de la Cruz; María del Carmen Calles; María del Carmen Calles; Verónica Hernández Alcántara; Enrique Ochoa Resa; Guillermo Domínguez Belloc; Raúl Francisco Alconada Sempé; María de Lourdes del Refugio Flores Flores; Aquiles Flores Sánchez; Sergio R. Márquez Rábago; Sergio Fragoaso Bernat; María del Carmen Sánchez Hidalgo viedo de Magaña Cárdenas; Cedomir González Andrade; Francisco Mérida García; Julieta López Fuentes; Rodolfo Sánchez Zepeda; Fernando R. Loza Robles; Simón Herrera Bazán; José Herrera Peña; Antonio H. Paniagua Álvarez; Karina Culebro Mandujano; Pedro Pablo Rodríguez; José Miguel Rodríguez Ságupe; Rafael Sánchez; Rafael Estrada Sámano; Navarro; José A. Cuellar Labarthe; Armando Enrique Cruz Covarrubias; Diego Fiel; Davos de Sagan; Constancio Carrasco Daza; José Luis Ceballos Daza; Julieta Morales Sánchez; Gumesindo García Morelos; Dario Velasco Gutiérrez; Osiris Vázquez Rangue; Fernando Todd Rodríguez; Alfonso Miguel Mojarro Bernat; Pedro Trejo Vargas; María Soledad Espinosa Ruiz; Humberto Lira Mora; Manuel Bartlett Díaz; Gloria María Zazueta Tirado; Nimrod Mihael Chumacero Sánchez; Juan Andrés Hernández Islas; Susana Escalante López; Martín Arín Arce; José Miguel Rodríguez Ságupe; María del Carmen Calles; Verónica Hernández Alcántara; Arturo Guerrero Olvera; Adriana Terán Enrique; José Oliveros Ruiz; Fernando Manilla Aguilar; Rafael Adolfo Rodríguez Aguilar; Hasim Kilic; Juan Carlos Cruz Razo; Manuel Gómez Maqueo Archéiga; Alfredo Gómez Maqueo Archéiga; Angélica Mora García; Diana Minerva Puentes Zamora; Gustavo de Silva Gutiérrez; Sagrario Berenice López Hinojosa; Carmen Etika del Ángel Tenorio; José Luis Zamora Flores; Carlos Muñoz Díaz; José Antonio Britón Benito; María Carmen Macías Vázquez; Bogart Rafael Pariz Salgado; Ernesto Ramos Mesa; Jorge Chaires Zaragoza; Jesús Aljandino; María García; Julio Bustillos; Armando Daniel Martínez; Juan Ramírez Marín; Andrea María Elizabeth Fortis Hernández; Hiram Casanova Blanco; Roberto Gustavo Mancilla Castro; Guillermo Nieto Arreola; Francisco Rodríguez Díaz; Gerardo Martínez Carrillo; Rodolfo Cancino Gómez; Jaime del Río Salcedo; Pablo Hernández-Romo Valencia; Claudio Yamamoto Pérez; Carlos Manuel Rosales; Alfonso Jaime Martínez Lazzcano; Lázaro Tenorio Godínez; Marilu Zaragoza Wegan; Miguel Ángel Suárez Romero; Juan Bruno Vilchis Cueva; José Manuel Lastra Lastra; José Carlos Guerra; Nuria González Martín; Alfredo Haro Goñi; Eduardo Alcaraz Mondragón; Ma. Macarita Elizondo Gasparín; Rubén Moreira Valdés; Maricela Lecuona González; María de la Macarena Inbarne González; Fermín Edgardo Ríos Peralta; Ma. del Refugio de la Torre Luna; Alfredo Hurtado Cisneros; Ángel Zarazúa Martínez; Alejandro Daniel Pérez Corzo; Félix Ponce-Nava Treviño; Fernando Villaseñor Rodríguez; Óscar Kalixto Sánchez; Érika Yazmin Zárate Villa; Fernando Antonio Cárdenas González; Itzel García Muñoz; José Ramón González Chávez; Yuri Pavón Romero; Neofito López Ramos; Alejandro Sosa Arciniega; Reynaldo Vázquez Ramirez; Juan Venancio Domínguez; Miguel Ángel Rodríguez Vázquez; Fernando Xochihuil; San Martín; Juan Pablo Pampillo Baillo; Arturo Oswaldo Damían Martínez; Juan Ramírez Marín; Andrea María Elizabeth Fortis Hernández; Raúl Montoya Zamora; Luis González Briseño; Fidel Lozano Guerrero; Fidel Lozano Manificio; Alejandro Ernesto Salcido Flores; Rogelio Martínez Meléndez; Juan Carlos Barrios Lira; José Hernández Estrada; José Ricardo Méndez Cruz; Alberto Antonio Morales Sánchez; Cynthia Raquel Rudas Murga; José Antonio Villarreal Villarreal; Arturo Ramos Sobarzo; Jesús Alberto de León Hernández; Manuel Aguilera Vítal; Alina Gabriela Viegas Abrego; María Magdalena Alanís Herrera; José Luis Leal Espinoza; Alfredo Calderón Vega; María Dolores Rocha Ontiveros; María de los Angeles Ríos Ruiz; Rodrigo Moreno Trujillo; Ángel Ascencio Romero; Alejandra Luna Pineda; Pedro Alfonso López Saucedo; Alfonso Torres Chávez; Alejandro Carlos Espinosa; Raúl Olivares Vionet; María Candelaria Pelayo Torres; José Luis Vives Urbina; Pedro A. López Saucedo; Gerardo A. Sánchez Medina; Rubén Ernesto Mayoral Martell; María Esther Martínez López; Mónica Cristina Sánchez Valverde; Jesús Quintero Cisneros; Hernández; José Roberto Ruiz Saldaña; Raúl F. Garza Serna; Claudia Ricardo Jaramillo; William Torres Peralta; Carlos Antonio Morales Zebaldu; José Daniel Hidalgo Murillo; Laura Díaz Jiménez; María del Carmen Rodríguez Aguilera; Julio César Vázquez-Mellado García; Lila Zárate Flores Fernández; Zitzilly Flores Fernández; Liliana Freyre Canales; Edgar Alan Arroyo Cisneros; Martina Gálvez Pérez; Vela Patricia Barragán Cisneros; David Alberto Sánchez García; Mario Ernesto Pfeiffer Islas; Jenny Morales Pérez; Brenda Fabiola Chávez Bermúdez; Luis Fernando Contreras Cortés; María Carolina González Bories; Octavio García Maldonado; Marcos Marías Alonso; Etienne Luquet Farias; Uriel Mendoza Pano; Adriana García Flores; Jorge Díaz Pinzón; Daniel Ulises Peralta Jorge; Claudia de Jesús Castellanos Hernández; Celso Ubaldo de la Sancha; Faly Galván; Juan Manuel González Zapata; Salomón Mariano Sánchez; Villiers de Ude Adam; Rafael Quintana Miranda; Gerardo Bermúdez Tuerro; Benito Roberto Villanueva Haro; Alma Rosa Solís Ríos; Joel Ricardo Nevárez del Riego; Alberto de la Rosa Olvera; Felipe Ignacio Astudillo Mota; J. Nazarín Vargas Armenta.

Fraude electoral: crónica de una práctica inveterada



MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA
Facultad de Derecho UNAM. Universidad Americana de Acapulco

El engaño en el ámbito electoral siempre es de mala fe y produce un perjuicio trascendente, no sólo a los derechos políticos, sino a la forma de gobierno de todo el país. La finalidad en el fraude electoral es la de provocar una afectación en los resultados de una elección, alterando la intención original de los electores.¹

Desde la ley orgánica electoral de 1857, se contempló un catálogo de delitos para criminalizar actividades encaminadas a distorsionar la libertad electoral, tales como el cohecho, soborno, fraude o violencia; pero lejos de crear tipos penales específicos, tan sólo reguló sus consecuencias, previendo la nulidad de la elección afectada, estableciendo con ello una sanción política hacia los electores, sin prever mayores consecuencias a los actores de dichos ilícitos.

La penalización de estos actos electorales que afectan los derechos políticos de los ciudadanos ha sido una medida con reducidos efectos en garantizar la libertad electoral, que es un valor constitucional muy apreciado en nuestro sistema democrático. La Constitución de 1857 contempló en su primer artículo a los derechos como base de las instituciones sociales. A partir de ese año, los derechos tendrían que sostenerse o, como se desprende del debate en el Congreso Constituyente, “defenderse”, por lo

que la mejor garantía de defensa hacia los derechos humanos en el siglo XIX, además del juicio de amparo, fue el establecimiento de la violación grave a los derechos humanos como causal de responsabilidad política. Desde los orígenes del juicio político a través de la ley del 31 de enero de 1870, expedida por Benito Juárez en uso de facultades extraordinarias, se determinó en su primer artículo que cuando una autoridad hubiese violado gravemente los derechos humanos, como parte integrante de la Constitución, incurriría en una causal para ser removido e inhabilitado de su cargo, puesto que implicaría una violación constitucional.

De la misma manera, se completó este sistema al establecer como delito la violación de derechos humanos en el artículo 992 del Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California, promulgado el 20 de diciembre de 1871, mediante el cual tipificaba el delito de violación de derechos con severidad.

Esta opción de penalizar las infracciones a los derechos del hombre, incluyendo los políticos, exigieron que tales derechos fueran detallados con anterioridad en los textos legales, ya que dicho artículo 992 se refiere “a los derechos garantizados en la Constitución”, lo cual requería de su precisión y limitación sólo a los

¹ Rafael López Pintor. “Fraude electoral”. *Diccionario Electoral*. Tomo I. A-K. IIDH. Tribunal Electoral. CAPEL.

Tercera Edición. San José, C.R. 2017. Coordinadores: José Thompson y Manuel González Oropeza

previstos expresamente en el texto constitucional; por lo que, la expresión radical de ser la base de las instituciones sociales, no dejaba de tener un viso retórico, ya que nadie podría ser enjuiciado penalmente por la trasgresión a un derecho natural no determinado previamente en el texto constitucional, para no incurrir en la violación del derecho de *nullum crimen sine lege*, establecido, entre otros ordenamientos, en el artículo 14 constitucional que establece que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata.

De la misma manera, el artículo 16 de la Constitución limita a la autoridad judicial el libramiento de una orden de aprehensión sólo cuando un hecho determinado es contemplado por la ley como delito; reiterando el mismo precepto constitucional que sólo en casos urgentes, el agente del Ministerio Público, en lugar del juez, puede ordenar bajo su más estricta responsabilidad, la detención de una persona ante casos de delitos graves calificados así por la ley.

La constitución de 1857 consideró a la responsabilidad política bajo el rubro de “delitos oficiales” y, en el artículo 105 instauró al Congreso de la Unión, entonces unicameral, como jurado de acusación encargado de investigar y declarar o no la culpabilidad del funcionario por infracción a la Constitución y leyes federales, por mayoría absoluta de votos. Como el Congreso definía la culpabilidad, el funcionario condenado era separado del cargo, y no suspendido como durante el régimen de la Constitución de 1824, y sometido inmediatamente a la jurisdicción de la Suprema Corte para la aplicación de la sanción respectiva aprobada por votación de mayoría absoluta.

El 3 de noviembre de 1870 es aprobada, finalmente, la primera ley del congreso sobre “delitos oficiales” de los altos funcionarios de la Federación, que consideró como tales a los siguientes:

- a) ataque a las instituciones democráticas (no convocando a elecciones, por ejemplo);
- b) ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal (bloqueando una distritación electoral con base en censos actualizados);
- c) ataque a la libertad del sufragio (ejerciendo presión sobre el electorado);
- d) usurpación de atribuciones (violentando el sistema federal y la división de poderes);
- e) violación de las garantías individuales (deteniendo a los electores sin causa. Amparo Gerardo de Busto, 1849) y
- f) infracciones a la constitución y leyes federales en puntos de gravedad (no respetando la equidad en la contienda electoral. Violación al artículo 134 constitucional).

De esta manera, la criminalización de los delitos electorales se torna en causal de responsabilidad política, con resultados más palpables: la nulidad de las elecciones y la suspensión de los derechos políticos del imputado, así como la remoción de su cargo. Adicionalmente podría proceder la aplicación de una pena prevista en la legislación secundaria, pero el régimen constitucional de 1857 y su ley reglamentaria de 1870, prefería sancionar a la autoridad infractora con la remoción y la inhabilitación, así como con la suspensión de sus derechos políticos, más que con penas privativas de libertad.

La propia Constitución de ese año previó en el artículo 103 que el Presidente y los demás funcionarios públicos previstos, serían responsables políticamente de cualquier violación ex-

presa a la Constitución y *por ataques a la libertad electoral*, por lo que la “pena” aplicable sería la separación inmediata de su cargo. El procedimiento marcado en el artículo 105 de la propia Constitución expresaba que ante una declaración condenatoria, la Suprema Corte declarararía dicha pena, además de las previstas en las leyes.

Sin embargo, la tendencia penalista continuó con las leyes electorales del 6 de febrero de 1917 y del 2 de julio de 1918. En esas leyes, las conductas penales fueron más explícitas: a) suplantación de personas, b) votación doble, c) portación de armas en las casillas, d) alteración de documentos, e) presión sobre el electorado, f) alteración del listado nominal, entre otras; previendo sanciones como arresto, prisión y combinando la suspensión de derechos políticos como consecuencia.

Ha sido objeto de interpretación judicial la aparente contradicción de las fracciones II y VI del artículo 38 constitucional, en donde el inicio de un proceso penal bastaría para suspender las “prerrogativas” del ciudadano (*sic*) para la primera fracción citada, mientras que en la segunda se requeriría de una sentencia ejecutoriada. La aparente contradicción se resolvería en mi opinión, si separamos la primera disposición para asignarla a los procesos penales, de la segunda donde una sentencia sobre cualquier materia, como la electoral, el juez considerara la procedencia de la suspensión de derechos políticos. De esta manera se daría plena vigencia a la Constitución y se permitiría que los jueces electorales pudieran declarar como sanción la suspensión de derechos y no sólo la nulidad de actos electorales.

La ley electoral federal del 7 de enero de 1946, determinó como pena de un mes a un año para los delitos electorales, tendencia que

ha continuado hasta la actualidad. La adecuación del tipo penal sólo encuadra para los operadores inmediatos del delito, pero no para quienes planean y maquinan el fraude electoral que, generalmente se origina en las altas autoridades, bien de los partidos políticos o del gobierno, por lo que desarrollar la responsabilidad política diseñada para sancionar a los infractores se adecua mejor a la dinámica constitucional que a la penal.

Las estadísticas penales en materia electoral son magras, por lo que considero que la vertiente de responsabilidad política y su sanción para la remoción del cargo y/o la suspensión de los derechos políticos de los inculcados, deberían ser las medidas idóneas; además de considerar, en su caso, la anulación de la elección correspondiente. Por supuesto, en este caso, no todos los actos ilícitos conducen a la anulación de una elección, ya que tendrían que ser graves y de una proporción que afecte a la elección en su globalidad.

La legislación constitucional de las entidades federativas contempló también reglas estrictas sobre el sufragio, no sólo como repetición de la regulación federal, sino con conceptos propios. Como ejemplo tenemos la precursora Constitución de Coahuila y Texas de 1827 que determinó en su artículo 3º. que las elecciones eran libres e *igualitarias*, otorgando el derecho de ciudadanía a todo residente en el Estado (artículo 23). Complemento de esta última disposición está el decreto estatal del 14 de marzo de 1828 que determinó expresamente los mismos derechos a los extranjeros que a los nacionales.

De igual manera, para la elección de representantes ante el Congreso General, el Congreso Constituyente del Estado elaboró un proyecto de convocatoria el 26 de julio de 1826,

mediante el cual la elección sería por municipios que instauraría juntas electorales públicas y donde se desahogarían verbalmente las quejas de cohecho, soborno o fraude, las cuales se ventilarían inmediatamente y, de probarse la culpabilidad “serán privados los reos de voz activa y pasiva”, sufriendo los calumniadores, en su caso, la imposición de la misma pena.

La propia Constitución originaria de Coahuila y Texas (11 de marzo de 1827) previó la pérdida de la ciudadanía por:

Artículo 20. 4º.-

Por vender su voto o comprar el ajeno para sí, o para un tercero: bien sea en las asambleas populares, o en cualesquiera otras, y por abusar en sus encargos los que en las mismas asambleas sean presidentes, escrutadores o secretarios, o desempeñen cualquiera otra función pública.²

Por otra parte, en el ámbito concreto de las sanciones ante fraudes electorales, los Estados han observado un expediente claro al respecto. El Congreso del Estado de Aguascalientes anuló la reelección de Jesús Gómez de Portugal como gobernador ante la prueba de imposición de funcionarios de casillas, nombrando a Ignacio T. Chávez, gobernador interino. En los anales del Estado se da cuenta de las dificultades entre el gobernador Chávez y el presidente del Congreso del mismo Estado durante 1873.

En ocasiones, los conflictos electorales y las alegaciones de fraude han repercutido no tanto en sanciones penales o políticas, sino en consecuencias más trascendentes como la escisión de una parte del Estado en cuestión. De

esta manera, las elecciones en el Estado de Yucatán celebradas el 6 de agosto de 1857, ante las irregularidades observadas, Pablo García Montilla se levantó en armas y su movimiento originó la creación del Estado de Campeche en 1861.

De la misma manera, las legislaturas estatales ejercieron facultades de calificación electoral con rigor. En 1849, el Congreso de Guanajuato declaró la nulidad de los integrantes del Consejo de Gobierno estatal (decreto 66 del 5 de enero) y de las elecciones municipales de Irapuato, Acámbaro, Salvatierra, Celaya y San Luis de la Paz, por irregularidades observadas en las formalidades para celebrar las elecciones correspondientes, presuntamente fraudulentas (17 de mayo).

El celo de los Estados para respetar los derechos políticos se observa en la disposición de la Constitución de Jalisco del 24 de noviembre de 1857, que consagra a los derechos políticos como preeminentes en el marco de los derechos humanos.³

La discusión de las credenciales en el seno de los Congresos, incluso de los Constituyentes estatales, fue escrupulosa al inicio del siglo XX, anulándose las elecciones de los presuntos diputados por irregularidades en el proceso, como sucedió en el correspondiente a Pátzcuaro en Michoacán el 21 de julio de 1917, del diputado Ramírez.⁴

El propio Congreso Constituyente de Michoacán prestó atención a la falta de un ciudadano, José Reyes Navarro, por no haber votado

² Manuel González Oropeza. *Digesto Constitucional Mexicano*. Suprema Corte de Justicia. México. 2016. p. 88

³ Manuel González Oropeza. *Digesto Constitucional Mexicano*. Evolución Constitucional del Estado de Jalisco. Suprema Corte de Justicia. 2016. p. 25

⁴ “Evolución Constitucional del Estado de Michoacán”. *Digesto Constitucional Mexicano. Op. cit.* p. 22

en las elecciones, discutiéndose la preocupación de esta falta a la obligación de un ciudadano, en la sesión del 29 de diciembre de 1917.

A pesar de los altos fines de las elecciones, la lucha de facciones, intereses y partidos políticos provocan la división de la sociedad y múltiples acusaciones de fraude electoral, así como en ocasiones violencia física, tal como se reporta desde 1871, por lo menos, con la elección de Benito Juárez contra Porfirio Díaz (i). La violencia ha reportado diversas muertes como en las elecciones municipales de León, Guanajuato, en 1946; sí como el homicidio de candidatos presidenciales.⁵

Las prácticas fraudulentas están acompañadas de actos violentos. En la elección de 2018, se calcula que en el 10% de los municipios, la delincuencia organizada ha logrado cometer diversos delitos contra los candidatos en el proceso electoral. Hasta antes de la elección de ese año, se contaron 130 homicidios de candidatos de todas las coaliciones: PRI con 44 asesinatos, PAN 43 asesinatos y MORENA 8 atentados (junio de 2018).

Los delitos se concentraron en los estados de Guerrero (24), Oaxaca (19), Puebla (13), Veracruz (8), Estado de México (7), Michoacán

(5) e Hidalgo (4), en especial, más otros 22 en diversos Estados, como Jalisco, Guanajuato y Tamaulipas (*El Financiero*. 19 de junio de 2018). Incluso algunos funcionarios electorales han sido objeto de estas agresiones y amenazas. No hubo esclarecimientos ni detenciones de los culpables y, paradójicamente, la Secretaría de Gobernación no intervino, argumentando que correspondía a la procuración de justicia local perseguir estos delitos. Sin embargo, si se presume que la delincuencia organizada está involucrada, esta materia correspondería a las autoridades federales. (*Excélsior*. 9 de junio de 2018).

Los candidatos por su origen partidista son: PRI (40), PRD (18), PAN (14), Morena (10), PT (6), Movimiento Ciudadano (6), PVEM (4) y candidatos independientes (5), por usos y costumbres (5). Aunado a lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha rendido un reporte donde muestra preocupación por las agresiones a periodistas que en 2017 provocó 20 homicidios y en el primer semestre de 2018 se reportaron seis. Claramente las motivaciones son distintas según las especulaciones, pero es notoria la eficacia de la autoridad

⁵ En la elección de 1928, tanto los candidatos Francisco R. Serrano como Arnulfo R. Gómez fueron ejecutados, el primero en Huitzilac el 3 de octubre de 1927 y el segundo en Teocelo el 4 de noviembre del mismo año; así como el propio presidente electo, Álvaro Obregón, el 7 de julio de 1928 en San Ángel, Ciudad de México. Posteriormente, Luis Donald Colosio, el 23 de marzo de 1994 en Tijuana, Baja California. La inconformidad violenta de candidatos que han perdido la contienda presidencial también presenta rebeliones y sublevaciones, como la de Juan Andreu Almazán desde La Habana, Cuba, ante su derrota en la elección del 7 de julio de 1940. Las serias imputaciones de fraude han sido elemento común en las elecciones en México, aunque sean falsas o verdades-

ras; sin embargo, su reiteración en la historia electoral del país, demerita su veracidad y alcances. Al efecto, es interesante la publicación de Alfonso Macedo Aguilar compilando los *Documentos importantes relacionados con las elecciones verificadas en Toluca, México, en el año de 1826* (Instituto Estatal Electoral. Facsímil de la primera edición de 1826. Imprenta Martín Rivera), donde se informa la valoración de actos fraudulentos ("*seducción del electorado*") durante la elección de diputados constituyentes del Estado de México en 1826 por autoridad judicial, dando cuenta de meros indicios y verdades de oídas, entre las logias escocesa y yorkina, representada por Melchor Múzquiz y Vicente Guerrero.

persecutora de estos delitos. La Fiscalía Especializada en delitos electorales reportó, a mediados de 2018, sólo 74 denuncias sobre ilícitos electorales.

La mera persecución de delitos electorales o la anulación, multa o nulidad de una elección, como resultado de violaciones, fraudes o usurpaciones no son sanciones eficaces para quienes violentan derechos fundamentales en una elección. Desde 1857, tanto los gobernadores como el presidente de la República son responsables por violación expresa de la Constitución y leyes federales, de manera sobresaliente, por ataques a la *libertad electoral* como lo prescribió el artículo 103 de dicho texto fundamental. Los “delitos oficiales” eran sustanciados por el Congreso como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia (Artículo 105 de la Constitución de 1857). El Congreso determinaba la culpabilidad del servidor y la Corte dictaba la pena correspondiente.

Con la reforma constitucional de 1917, el artículo 108 determina la responsabilidad política a los gobernadores por violaciones a la Constitución y leyes federales, sólo calificándolas como “graves” por el artículo 110, pero dando al veredicto del Congreso una naturaleza “declarativa”, a efecto de que la Legislatura local pronunciara la sanción, de acuerdo a sus atribuciones. Este sistema justificado en la década de los 80 del siglo pasado, puede no ser idóneo en la actualidad, por las relaciones de control que el Ejecutivo local pudiera ejercer sobre las legislaturas de sus Estados.

La impunidad política de los presidentes de la República destroza la democracia pero ésta se sostiene por la doble responsabilidad de los gobernadores de los Estados.

Este complejo procedimiento en el juicio político no ha permitido fincar responsabilidad a los Ejecutivos locales por ninguna violación grave a la Constitución y leyes federales, como serían los ataques a la libertad electoral, y tan sólo han permitido la anulación de las elecciones donde el fraude ha sido comprobado y el o los culpables de dicha consecuencia no han recibido ninguna responsabilidad política, acorde a la gravedad de sus acciones. Al final, sólo el elector paga las consecuencias del fraude electoral al anular una elección.

En el pasado reciente, los conflictos electorales generaban sanciones políticas más que jurídicas: responsabilidades y destituciones, así como inhabilitaciones, eran las sanciones comunes para castigar fraudes electorales y usurpaciones del poder político. El juicio político mexicano cobra su gran dimensión de control constitucional, cuando se refiere a violaciones a los derechos humanos, a la división de poderes y a la forma de gobierno. Las elecciones implican tanto protección a los derechos fundamentales, como al respeto en la integración de los poderes de gobierno y el orden constitucional, así como la salvaguarda de la forma republicana de gobierno, que exige la formación de un gobierno representativo, electo democráticamente.

El sufragio considerado como obligación ciudadana estuvo bajo el cuidado de leyes de entidades federativas y la venta del voto ciudadano llegó a sancionarse con la pérdida de los derechos políticos y esta sanción se extendía también a otras conductas como la de diputados faltistas en Durango y Michoacán.

A diferencia de la jurisprudencia federal en materia de amparo que ha puesto en duda la naturaleza de derechos humanos a los derechos políticos, los Estados consideraron a la li-

bertad electoral como un derecho fundamental (Constitución de Guanajuato, 1917). De la misma manera, Puebla consideró desde 1870 la justiciabilidad de los derechos políticos (“Estudio de Derecho Constitucional Poblano”). Por otra parte, el cometer un fraude electoral (venta o compra del voto) ocasionaba la pérdida de los derechos electorales (Constitución de Coahuila, 1827).

Si bien la responsabilidad política ha sido objeto de manipulación cuando los partidos políticos se enfrentan en luchas y debates estériles desde los orígenes electorales de nuestro país, lo anterior ha sido porque los procedimientos de responsabilidad política no están exentos de conflictos de interés y su diseño no garantiza imparcialidad. El primer ejemplo que podría citarse es el del segundo gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala, quien personificó el enfrentamiento entre Manuel Gómez Pedraza y Vicente Guerrero en la defectuosa elección presidencial de 1828, siendo partidario del insurgente popular que, sin embargo, no había obtenido la mayor votación de las Legislaturas de los Estados.

Como Zavala encabezó la oposición a Gómez Pedraza, el Senado Federal declaró haber lugar a la formación de causa, sin especificar la falta, por lo que el 5 de octubre de 1828 el Presidente del Senado, Juan de Dios Cañedo, ordenó que se “tome(n) las disposiciones conducentes a fin de que el expresado gobernador sea arrestado y conducido con la competente

seguridad a esta capital, para que sea entregado a la Suprema Corte de Justicia”.⁶

El artículo 44 de la constitución de 1824 manifestaba que cuando se aprobase por mayoría calificada del gran jurado la procedencia de haber lugar a formar una causa contra un servidor público, éste debiera quedar suspendido en su cargo, pero:

Debe también suponerse, como cosa sentada y sabidísima, que el acusado y sujeto a la formación de una causa, no por eso es privado en lo absoluto de la consideración, funciones y demás consecuencias de su cargo; conserva siempre en su fondo toda la fuerza que le dan el legítimo y muy respetable origen de su nombramiento; sólo queda accidentalmente suspenso en su ejercicio, porque presentaría cierta deformidad el que continuare en él a la vez misma en que estaba siendo juzgado por su conducta ministerial, lo cual, ya se ve, supone la simultaneidad de ambos procedimientos.⁷

Como se aprecia, la responsabilidad política estuvo ligada a infracciones electorales desde sus orígenes, en su vertiente tanto de derechos políticos como de forma de gobierno.

Sin embargo, los conflictos electorales también generaron otras facultades constitucionales, pues su naturaleza electoral de conflicto político a menudo se transformaba en un hecho de armas. Por ello, el 11 de mayo de 1872 el presidente Benito Juárez presentó un proyecto de ley sobre estado de guerra otor-

⁶ Detención que fue cumplimentada el 6 de octubre a las cuatro de la mañana por el comandante Silvestre Camacho al frente de un cuerpo de seguridad de ochenta soldados. Cfr. *Manifiesto del Gobernador del Estado de México, ciudadano Lorenzo de Zavala*. Imprenta del Gobierno a cargo del ciudadano Juan Matute y González. Tlalpan. 1829. Fondo Mario Colín. Biblioteca Nacional. 2551 (201).

⁷ *Conducta del gobierno sobre la persona y causa del ex - Ministro Don Lucas Alamán o sea Justa necesidad de la pronta restitución de la Corte Suprema de Justicia*. Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo. México. 1834. p. 11 (30 de julio de 1834 por “Un cualquiera”).

gándole al Congreso, entonces unicameral, facultades para resolver los conflictos políticos internos de los estados derivados de problemas electorales. El tema fue debatido prolijamente en las sesiones del 5 y 7 de octubre del referido año, de donde surgió la conclusión de que era necesario un órgano que se encargara de solucionar estos conflictos políticos, siendo el Senado el más adecuado.

No obstante, la facultad que se otorgaría al Senado para conocer de los conflictos políticos fue cuestionada, a partir de la sesión del 27 de octubre de 1873, cuando los diputados Emeterio Robles Gil y Rafael Dondé desecharon la tesis de que, con motivo de tales conflictos, se llegara a calificar por el Senado la legitimidad de las elecciones en cualquier estado. Contradictoriamente, el diputado José Fernández planteó el 30 de octubre del mismo año, que todo conflicto político implicaba un problema de legitimidad que afectaba la elección de las autoridades en conflicto.

El diputado Prisciliano Sánchez se adhirió a la posición de Fernández, por lo que caracterizó al Senado que estaban reinstaurando, como un verdadero “tribunal político” que fungiera no sólo como jurado de sentencia para el caso de responsabilidad política, sino que decidiera la legitimidad de las autoridades en pugna.

Los denominados defensores de los estados, como el jalisciense Emeterio Robles Gil, propusieron una medida para evitar la intervención federal, y fue la de otorgar al Poder Judicial del propio estado que fuese quien mediara en las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, según su propuesta del 4 de noviembre de 1874.

Aunque la facultad senatorial para resolver los conflictos políticos fue aprobada en la sesión del Congreso el 9 de abril de 1874 y por

la mayoría de las Legislaturas de los estados el 16 de septiembre de 1875, nunca se dilucidó en definitiva si esta facultad se aplicaría a los problemas de legitimidad; es decir, electorales, como lo propusieron Fernández y Martínez de la Torre, o los excluían, como lo sugirieron Robles Gil y Dondé. No obstante, la discusión nos deja a los problemas de legitimidad como los únicos supuestos claros de procedencia en la solución de conflictos políticos, pues la posición de Robles Gil y Dondé sólo niegan tal supuesto sin ofrecer ninguna determinación de procedencia alternativa.

Por otra parte, el origen de la investigación judicial de presuntas violaciones al voto público, comenzó antes de la integración del Congreso Constituyente de 1916-1917 con la XXVI Legislatura que comenzó en forma tormentosa con la revisión de las credenciales de los presuntos diputados. Alegatos de fraudes electorales y de pertenencias a grupos contrarios a la Revolución abundaron. Para cuidar de la pureza de la legislatura fue aprobado como presidente de las juntas preparatorias a Juan Sánchez Azcona, quien hasta entonces se desempeñaba como secretario particular del presidente Francisco I. Madero. La XXVI Legislatura fue la primera surgida de elecciones reales convocadas por el régimen revolucionario y llama la atención que en ambas Cámaras se dieran cita muchos y muy buenos abogados; fue por ello, una legislatura integrada por especialistas en derecho. Sin embargo, algunos de ellos constituían la minoría opositora al régimen de Madero, pero otros estaban en la mayoría dirigida por Luis Cabrera.

En la discusión de las 243 credenciales de presuntos diputados se dieron interesantes casos. Un ejemplo lo constituyó la credencial de José Castellot Jr., campechano de origen, pero

representante presunto del distrito de Zongolica, Veracruz. Luis Cabrera y Francisco Arias lo objetaron por no haber nacido en el distrito ni en el Estado; sin embargo, la capacidad para representar ese distrito fue defendida tenazmente por el joven diputado Armando Z. Ostos, quien tuvo la osadía de enfrentarse al entonces director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Luis Cabrera.

Después de recriminarle a Cabrera los disturbios estudiantiles de ese año de 1912, que provocaron la creación de la Escuela Libre de Derecho, Ostos afirmó su anti provincialismo en su defensa, arrancando grandes aplausos. Al respecto manifestó:

Pero ¡ah! Señor Arias, venía a reclamar que, porque no nació en Zongolica, no puede ser diputado el Señor Castellot. Puede ser diputado y puede representar dignamente a Zongolica, aunque no haya nacido allí. Señores; ¡Cuántos hijos nacidos en un pedazo de tierra, más dañan a esa tierra que los que allí no han nacido! (aplausos). Señor Arias; leed allí: “Ignacio de Allende”. Ignacio de Allende nació en España, y ¿qué hizo? Allí está su nombre; después de Hidalgo es el segundo héroe de la patria, y, sin embargo, no nació en la República. El ilustre, el invicto militar Francisco Xavier Mina, ¿de dónde era? Netamente español y vino expresamente a ayudarnos por nuestra emancipación. Señor Arias, ¿por qué presumís teniendo tan buen cerebro, que el Señor Castellot no pueda representar al pueblo de Veracruz, que tanto ama y que tanto amamos todos? ¡Recordad que el general Lafayette,

francés, ayudó a la emancipación americana!⁸

El atacado diputado Arias, después de la contundente argumentación del tamaulipeco Armando Z. Ostos, propuso que se derogara de la reciente ley electoral el requisito de vecindad, una de las innovaciones de la ley.⁹ Durante el siglo XIX la vecindad no importaba y los grandes parlamentarios mexicanos pudieron ser representantes por diversos distritos, aun simultáneamente. El requisito de vecindad pretendió seguramente implantar un contacto entre el representante y los votantes que durante el porfiriato fueron inexistentes; se consideraba que las elecciones eran ritos manipulados por los gobernantes para perpetuar a sus integrantes en los cargos públicos.

Sin embargo, la innovación legislativa introducida a partir de 1911 fue aprovechada para fomentar el regionalismo y para exacerbar el partidismo. Luis Cabrera, por ejemplo, aunque nacido en Zacatlán, Puebla, fue diputado por el 11 distrito del Distrito Federal. La calificación de las elecciones fueron rudas y largas, como todas han sido. En el caso de la XXVI Legislatura las elecciones se verificaron el 30 de junio de 1912, y en los cuales se aplicó por primera vez la ley electoral revolucionaria, las discusiones de credenciales, se prolongaron durante los meses de septiembre, octubre y noviembre y ocuparon más de 500 páginas de las Actas publicadas por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Sin embargo, la discusión se prolonga aún más, por lo que muchos presuntos diputados al

⁸ Arenas Guzmán, Diego. *Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal*. Tomo I. México, 1961. p. 112.

⁹ Mac Gregor, Josefina. *La XXVI Legislatura: Un episodio en la historia legislativa de México*. Cámara de Diputados, México. 1983. 27.

Guerra, Francois-Xavier. “Las elecciones legislativas de la Revolución Mexicana, 1912.” en *Revista Mexicana de Sociología*. UNAM. 1990, 2. p. 246.

ser actores de la incertidumbre de su credencial, se unieron a lo mencionado por Pablo Lozada, presunto diputado católico por Guajuato, el 28 de septiembre de 1912:

Señores diputados, cuando los parlamentos se reúnen para juzgar de las credenciales, ejercitan, como anoche dije, *funciones; de alto Tribunal de Justicia*. Yo vengo a pedirlos aquí, no un juicio; vengo a pedirlos justicia, exijo que mi credencial sea juzgada sin interés político; al modo que la Suprema Corte de Justicia tiene obligación de conceder amparo sea cual fuera el credo político del que lo pide.¹⁰

Por ello el anhelo hasta ahora deseado, en los albores del Siglo XXI, de que la calificación de elecciones sea un acto jurisdiccional.

El requisito de vecindad fue nuevamente templado con la discusión de la residencia del famoso miembro del cuadrilátero, Francisco M. de Olaguíbel, quien presentó una credencial por el Estado de México, cuando sus atacantes demostraron que el presunto diputado vivía en Coyoacán, habiendo sido incluso diputado por ese distrito en la anterior XXV Legislatura.

El liberal Jesús Urueta, miembro de la célebre comisión calificadora de credenciales, habló de los “vínculos morales” que deberían considerarse para interpretar el requisito de vecindad. Los estudios, su ascendencia y descendencia, así como sus intereses eran elementos a considerar en la residencia para todo candidato. Urueta denunció un engaño que ha propiciado el requisito de vecindad y que suena de palpitante actualidad:

Justamente esta mañana, señores, leía yo en la prensa una noticia que hizo asomar la sonrisa a mis labios. Nuestro altisonante embajador don Manuel Calero, para adquirir el requisito de vecindad en el Estado de México, compró una magnífica y hermosa propiedad en la suma de \$ 25.00 (risas); después, aquí hemos visto que el Señor Vidal y Flor compró una, en el Estado de Veracruz, en \$ 200.00, que el Señor Pascual García compró otra, en el Estado de Michoacán, en \$ 200.00, fueron más espléndidos que nuestro embajador; pero de tal suerte, el Señor Galindo y Pimentel decía: —Sí, yo he comprado la propiedad, porque quise ser vecino, puesto que es uno de los requisitos de la ley—. Todo esto es muy bueno, no es posible negarle la vecindad al Señor Vidal y Flor, en lo que al Estado de Veracruz atañe, ni el embajador Calero respecto del Estado de México, porque legalmente son vecinos; pero así como dije, tratándose del Señor Pascual García, que en lo íntimo de mi conciencia estaba que aquello era un simple ardid que realmente no tenía ese carácter de vecindad que se aprecia atribuir, así digo hoy, al contrario tratándose del Señor Olaguíbel que, a pesar de que legalmente no puede ser considerado vecino del Estado de México, moralmente sí, por sus antecedentes de familia, por sus antecedentes personales. El Señor Olaguíbel está, pues, en aptitud de comprender las necesidades de aquel pueblo, de sufrir con sus dolores y de alentar con sus esperanzas. La Convención ha tenido que atenerse a lo estricto de la ley¹¹ en esa forma; pero yo pienso, con mucho gusto, que la Asamblea, —qué en estos casos se ha olvidado de que más que un tribunal, que un jurado es una asamblea de

¹⁰ Arenas Guzmán, Diego. *Op. ult. cit.*, p. 342.

¹¹ Art. 116 fracción III de la Ley Federal Electoral: “...para los efectos del artículo 56 de la Constitución” se entiende que el electo “haya residido” en el Estado

distrito o territorio por lo menos tres meses antes de la elección.

conciencia—, vería yo con mucho gusto que le diera entrada en su seno.¹²

Estas palabras fueron pronunciadas en septiembre de 1912 y ochenta años después, podrían ser escuchadas con el mismo interés. Además de las argumentaciones legales que Olaguíbel mismo enunció, con fundamento en que la residencia no se pierde por el ejercicio de cargos públicos, como fue su caso ya que se había desempeñado como diputado a la XXV Legislatura, ni por el ejercicio de comisiones oficiales, como defensor de oficio y agente del ministerio público, presentó vehementemente su defensa con los matices morales a que Urueta se refirió con la elegancia retórica de principios de siglo que correspondía a su vocación de literato; su compañero diputado Salvador Díaz Mirón debió haber escuchado esta argumentación complacido:

Yo tengo la convicción, como espero la tendrán la mayor parte de vosotros, de que soy vecino del Estado; y, además, no me quise presentar alterando mi condición de vecino con procedimientos que no culpo, que no tacho, que no censuro, pero que, francamente no me agradan. Yo me sentí y me siento vecino del Estado, porque yo llegué allí a los catorce años; y **salí ya con canas en la cabeza a los treinta y tres**, porque allí me inicié en todas las formas de la vida, porque allí sufrí las primeras vicisitudes de la existencia; porque allí formé mi hogar; porque allí se inició la cuna de mis hijos; porque allí, a falta de un título colorado, como decía el Señor Moheno, están el retrato de mi abuelo y su título de benemérito en la Sala de Gobierno; está en el Palacio de Justicia el dorel bajo el cual mi padre, que vivió como un sabio y murió como un pobre, ejerció justicia con toda la honradez de su corazón, sin

mancha, porque allí está la casa en donde yo oí, con las entrañas deshaciéndose de ternura, el primer vagido de mi primera hija. Por eso soy vecino del Estado de México. Todo lo demás, Señores son interpretaciones frías de una ley más fría. Todavía; qué ¿Si yo tuviera un predio querría más al Estado de México de lo que lo quiero ahora?¹³

Con estos contundentes y emotivos argumentos, el Colegio Electoral votó afirmativamente la credencial de Olaguíbel, dando validez a los títulos “morales” de residencia.

Tanto revuelo causaron los interminables debates sobre las credenciales de diputados y senadores que, un senador por el Estado de Morelos, el distinguido jurista José Diego Fernández, citando como ejemplo la elección de Fernando Iglesias Calderón, como senador por el Distrito Federal, a instancias de una organización política denominada “Confederación Cívica Independiente”, vislumbró por vez primera en los inicios de la tiranía de Victoriano Huerta, la necesidad de reformar la deslumbrante Constitución de 1857.

El 8 de enero de 1913, José N. Macías junto con Jesús Urueta y Serapio Rendón, propusieron las reglas para elecciones extraordinarias de Chihuahua y otras once entidades federativas. En el artículo 17 de dichas reglas se propuso:

Las juntas de escrutinio harán la computación de votos, atendándose exclusivamente a los datos que arrojen los actos de las diversas casillas electorales, absteniéndose de hacer calificación alguna de los votos emitidos, bajo pena de doscientos pesos de multa a cada uno de los miembros que infligieron esta disposición. La Cámara respec-

¹² Arenas Guzmán, Diego. *Op. Cit.*, pp. 381-382.

¹³ Arenas Guzmán, Diego. *Op. ult. cit.*, p. 390.

tiva, o la Legislatura en su caso, consignarán a los correspondientes jueces de distrito a los infractores, para que se haga efectiva la pena que importe este artículo.¹⁴

En otra discusión, el 6 de mayo de 1913 el diputado Estrada impugnó la credencial del presunto diputado Francisco Canale, porque le faltaba el requisito de vecindad en el Estado de Morelos, ya que era originario de Sinaloa. La vecindad se había basado en un título de propiedad privado que fue muy impugnado. El diputado Ostos lo defendió con el argumento de que el título era válido mientras “una ejecutoria de un tribunal no lo declare inválido”. Estrada, por su parte, replicó:

Creo que hay que hablar con toda verdad y con toda franqueza; si después de esto los señores diputados no quieren obrar conforme a la ley y a la justicia, será responsabilidad suya, la consecuencia que venga de traer credenciales notoriamente apócrifas y bastardas.

Aparece otorgado un título privado, de propiedad, a favor del señor Canale, extendido en Cuernavaca en noviembre del año pasado. Ustedes comprenden, sin necesidad de que se los diga, que la candidatura del señor Canale nació en la secretaría particular del Señor Presidente de la República; esto me consta perfectamente; en consecuencia, no puede haber nacido antes del 19 de febrero de ese año. Esto demuestra muy a las claras, aunque no se quiere oír ni se quiere ver, que ese título se fabricó después del 19 de febrero de corriente año.

Me bastan estas consideraciones; pero yo protesto que el juzgado de distrito demostrará que el señor Canale no estuvo presente en Cuernavaca en la fecha en que aparece extendido este documento. Fundo mi moción suspensiva en esta otra: que deseo que la Cámara consigne este asunto a la autoridad judicial que corresponde y que este asunto no se siga discutiendo, ni se vote hasta que el juez de distrito declare que este título de propiedad, para acreditar el domicilio o la propiedad, es o no válido. Voy a demostrar que es apócrifo, y asumo la responsabilidad (Aplausos). Y creo que la Cámara, en una sola vez, podrá hacerlo en este momento; pero si desea mayor prueba, pido la consignación al juez de distrito.¹⁵

De tal manera, entre las reformas propuestas y publicadas en 1914,¹⁶ en homenaje a Francisco I. Madero, propuso en el artículo 60 la siguiente redacción:

Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros. Las credenciales objetadas conforme a la ley electoral, se remitirán con las protestas y objeciones al juez de distrito del lugar en que se hizo la elección, para que averigüe la verdad de los hechos con que se funden las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la averiguación, la Cámara resolverá lo que estime conveniente.¹⁷

En nuestra opinión, esta propuesta constituye el antecedente más inmediato del párrafo

¹⁴ Diego Fernández, José. *La Constitución Federal de 1857 y reformas*. Imprenta y fototípica de la Secretaría de Fomento. México, 1914.

¹⁵ *Ibidem*. p. 29.

¹⁶ *Diario de Jurisprudencia*. 1911. México, p. 583-592.

¹⁷ Palavicini, Félix F. *Los Diputados*. Tipografía “El Faro”. 1913, p. 590; Reeditado en 1876 por el Fondo

para la historia de las ideas revolucionarias en México. Moheno, Querido. *Mi actuación política después de la decena trágica*. Ediciones Botas. 1939. p. 197. García Naranjo, Nemesio. *José María Lozano en la tribuna parlamentaria*. Editorial Jus. 1953. p. 204.

tercero del artículo 97 de la Constitución de 1917 según Hilario Medina y Teófilo Olea y Leyva, el esclarecimiento de hechos y la interpretación de la ley electoral debería hacerse objetivamente, de manera parecida a un proceso judicial, tal como lo había señalado Pablo Lozada; por ello, Diego Fernández propuso que se encomendase a los jueces de distrito los que, fuera del alcance de la influencia de alguna autoridad local o federal y de los partidos políticos involucrados, desarrollara imparcialmente la investigación de las elecciones afectadas por objeciones como la vecindad o residencia, por ejemplo.

Esta propuesta parte del supuesto que el Congreso puede confiar esta obligación a los jueces federales inferiores, sin reparar en la jerarquía dentro del Poder Judicial, por lo que resulta fácil presumir que los Constituyentes de 1916 y 1917, le confirmarían a la Suprema Corte la función de designar quién estaría encargado de esta colaboración con el Poder Legislativo, en lugar de los jueces de distrito, en el originario artículo 97 constitucional.

De tal manera, que el papel encomendado a la Suprema Corte por el artículo 97 constitucional, no se refiere propiamente a la investigación de hechos en general, sino de violaciones a la prerrogativa del ciudadano, que es el voto público; por ello, el proyecto aludió. “La reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de circuito, o a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ello para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer”.¹⁸ La Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación de 1917 reglamentó, desde entonces, esta nueva función en su fracción XIII del artículo 12.

Por otra parte, en el ánimo de los abogados que participaron en la XXVI Legislatura, estaba la interpretación y el debate que suscitó el conflicto armado de José F. Gómez en Juchitán contra el gobierno del Estado de Oaxaca, cuando con fundamento en el auxilio federal, establecido en el artículo 116, siendo ahora el actual artículo 119 constitucional, la Legislatura del Estado excitó a todos los poderes federales a que intervinieran en favor del gobierno estatal.

Tradicionalmente se había interpretado que esta atribución correspondía exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal como comandante de las fuerzas federales; sin embargo, el 27 de noviembre de 1911 conocida la excitativa en el pleno de la Suprema Corte, los ministros Chapital y Bulle Goyri consideraron que correspondía a la Corte intervenir dentro de la esfera de sus atribuciones, en el conflicto de Oaxaca a la intervención que “debiera tener la Corte para influir de algún modo en el asunto”, por lo que “el auxilio que (la Corte) puede dar es el de su opinión”. El asunto ocupó varios días en la prensa, pero la propuesta de Chapital fue desechada finalmente el 2 de diciembre de 1911.¹⁹

En abril de 2008 la función de investigación y la Suprema Corte fue despojada de tan importante función investigadora sobre violaciones graves al voto público y a los derechos humanos que las elecciones implican, materias que podrían descubrir responsabilidades políticas a servidores públicos, por llevar a cabo ataques a la libertad electoral de los ciudadanos.

¹⁸ García Naranjo, Nemesio. *Op. cit.*, p. 74.

¹⁹ *Ibidem*.

Actualmente no hay ninguna autoridad electoral que descubra y finque responsabilidad por esta falta, descrita desde 1870 por el decreto de Benito Juárez en materia de responsabilidad política; ya que los tribunales electorales pueden inaplicar leyes inconstitucionales cuando se juzgan casos concretos o bien anular los resultados de las elecciones cuando incurran en infracciones graves y generalizadas en los procesos electorales, pero no pueden declarar la suspensión de derechos políticos a las autoridades infractoras, ni consignar el inicio de juicios de responsabilidad.

De la misma manera, la Fiscalía especializada persigue delitos electorales y el INE aplica sanciones meramente administrativas, todo lo cual deja en incógnita las violaciones, por ejemplo, al artículo 134 constitucional que son, a su vez, violaciones constitucionales de servidores públicos por afectar la equidad en la contienda electoral, o prácticas fraudulentas que sin llegar a afectar los resultados de las elecciones, deben generar responsabilidades a las autoridades que las cometen, por coartar la libertad del elector mediante compra del voto.

Desde 1871, en todas las elecciones presidenciales de México se ha alegado fraude y no hay una instancia imparcial para investigar los hechos y, en su caso, proceder a fincar la responsabilidad política que corresponda. Estas alegaciones han pretendido anular los resultados de la elección, pero no responsabilizar a las autoridades que las cometan, por ello nadie les impide reincidir en las mismas infracciones elección tras elección. Si bien un proceso electoral es importante anularlo cuando está viciado, lo más importante es retirar la confianza popular de la autoridad que provoca ese vicio. Los ataques a la libertad electoral constituyen, sin lugar a dudas, una violación a la Constitución, por ser violatoria de los derechos

políticos e infringir la forma de gobierno y las instituciones representativas que requieren ser electas con libertad por parte del elector.

La comisión de Venecia del Consejo de Europa, a la cual pertenece México como miembro desde 2010, aprobó el 5 de diciembre de 2013 el “Reporte sobre el abuso de recursos administrativos en los procesos electorales” (Study 585/2010) CDL-AD (2013) 033, donde se considera grave la violación al principio de neutralidad que las autoridades deben observar durante los procesos electorales. Este principio está definido en el artículo 134 de la Constitución de México y su sanción debe aplicarse de acuerdo al título cuarto de la propia constitución; es decir, aplicando el procedimiento de responsabilidad política. Todavía no se ha expedido ninguna ley reglamentaria.

La infracción a la libertad electoral puede o no provocar la nulidad de una elección, así como implicar o no la comisión de delitos electorales y la violación administrativa a las leyes electorales; por lo que se pretendería investigar y sancionar la infracción por parte de la autoridad al principio constitucional de la neutralidad e imparcialidad que la Constitución le requiere en la celebración de elecciones libres, aunque su acción no sea exitosa para sus fines.

Sin embargo, la tradición histórica por la cual los jueces conducían las averiguaciones, incluso en los procesos penales para que se hiciera cargo de las fases de instrucción en los juicios correspondientes, fue práctica común durante el siglo XIX por lo que los promotores fiscales y el procurador general estuvieron adscritos a los poderes judiciales correspondientes; de tal suerte que los hechos fueran averiguados con total imparcialidad para que posteriormente otro juez distinto al de

instrucción, se encargara de aplicar la norma y la sanción correspondiente.

Este procedimiento que tuvo mayor efectividad en los procesos penales sirvió de paradigma en los juicios políticos, los cuales si bien no aplicaban sanciones privativas de libertad sí aplicaban sanciones de índole política como lo son la remoción del cargo y la inhabilitación para ocupar nuevos cargos públicos. En los procedimientos para privar a un servidor público de su cargo y derechos políticos de ser votado en elecciones populares tenía que garantizarse el debido proceso legal mediante una fase de instrucción imparcial sobre los hechos imputados, así como una determinación objetiva de la culpabilidad de dicho servidor público; para que, posteriormente, un juez aplique la sanción política respectiva.

La Suprema Corte de Justicia no ha sido ajena al procedimiento de responsabilidad política ni a los procesos electorales pues los ministros integrantes de la misma fueron electos popularmente hasta 1928 y, además correspondía a la Suprema Corte de Justicia conocer de las causas imputadas al Presidente de la República y a los gobernadores de los estados, así como a los secretarios del despacho sobre acusaciones “por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de Presidente, senadores y diputados”, según los dispusieron los artículos 38, 39, 40 y 137 fracción quinta de la Constitución Federal de 1824 y que también se prescribió en el artículo 105 de la Constitución de 1857 donde se encomendó a la Suprema Corte de Justicia el carácter de jurado de sentencia para aplicar la pena de la ley correspondiente ante la condena del gran jurado en que se erigía la Cámara de Diputados. De igual manera el texto original de la Constitución de 1917 estableció en su artículo 111 que

ambas cámaras conocerían de la responsabilidad política pero sería el Senado quien conduciría la averiguación erigido en gran jurado y previa acusación de la Cámara de Diputados.

Porfirio Díaz fue un maestro consumado en el despojo de atribuciones hacia los demás poderes. Al agrandar la administración pública federal y crear subsecretarías y nuevas secretarías absorbió múltiples facultades administrativas que antes correspondían al Congreso de la Unión, como el otorgamiento de concesiones, patentes, revalidaciones de estudio, así como contrataciones de obra pública y cualquier otro acto jurídico que involucrara la afectación del presupuesto de egreso que correspondía sólo a él su aprobación.

De la misma manera, Porfirio Díaz modificó la sustitución presidencial en 1882 que la Constitución de 1857 había conferido al Presidente de la Suprema Corte y por la cual Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y José María Iglesias habían ascendido a la primera magistratura del país.

En todas las reformas constitucionales de la época porfirista se aprecia la consolidación del presidencialismo en detrimento de las facultades constitucionales de los demás poderes, por lo que el despojo de las facultades de investigación de la Suprema Corte no se dio de manera aislada sino que obedeció a consolidar el poder presidencial.

No obstante, el régimen revolucionario trató de reintegrarle al Poder Judicial Federal sus facultades para averiguar los hechos, por lo menos detrás de un conflicto electoral, por lo que en 1914 José Diego Fernández sometió a consideración de los futuros constituyentes de Querétaro el siguiente artículo por

el que se renueva esta investigación específica:

Art. 60. Cada cámara califica las elecciones de sus miembros. Las credenciales objetadas conforme a la ley electoral, se remitirán con las protestas y objeciones al Juez de Distrito del lugar en que se hizo la elección, para que averigüe la verdad de los hechos en que se funden las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la averiguación, la Cámara resolverá lo que estime conveniente.²⁰

“Fraude electoral” fue un término del arte que fraguó Porfirio Díaz desde la elección presidencial de 1871 contra Benito Juárez y que también utilizó Sebastián Lerdo de Tejada, cuando vio la oportunidad de suceder al Benemérito, enfermo y desprestigiado por el largo desempeño de su gestión. Esta acusación se volvió en contra de ambos a la larga, en 1876 contra Lerdo hecha valer en el Plan de Tuxtepec de Díaz y a lo largo de todas las elecciones presidenciales a partir de 1884 contra Díaz quien consolidó el fraude a través de las manipulaciones violentas de todas las elecciones primarias y secundarias. Prebendas económicas a la clase pudiente aunado a alianzas políticas caciquiles y represión, fueron los instrumentos del fraude electoral por más de 34 años en nuestro país, sufriendo nuestra democracia una total subyugación.

La reelección de 1904 conjugó además la manipulación del período presidencial, a propuesta del diputado Alonso Rodríguez Miramón, ampliándola de cuatro a seis años, por lo que la siguiente reelección de 1910 marcó no sólo la perpetuación de Díaz, sino el inicio de la Revolución Mexicana. De esta manera, este concepto tan escrupulosamente elaborado en el siglo XIX, comienza a decantarse a partir del siguiente siglo, perdiendo su naturaleza.

No obstante, en 1927 la reelección fraudulenta de Álvaro Obregón provocaría levantamientos armados cuyos líderes Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez fueron ejecutados; finalmente, el propio presidente electo sería ultimado en 1928. Este ejemplo extremo de las elecciones fraudulentas en México hubiera merecido el fin de la práctica.

Pero esta inveterada práctica continuó en la elección de 1940 imponiendo a Manuel Ávila Camacho y logrando escapar el opositor Juan Andreu Almazán de represalias, por el exilio al que se sometió. La elección de 1988 ha sido calificada como fraudulenta tanto por el expresidente Miguel de la Madrid (2009), como por el exsecretario de gobernación Manuel Bartlett (julio de 2017).

Todavía tendremos mucho que discutir sobre las alegaciones de “fraude electoral”.^{TFX}

²⁰ Esta facultad derivó de una interesante discusión en el seno de la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión respecto de las credenciales de los presuntos diputados que por primera vez se verificó el requisito de residencia para calificar su elección como válida y que respecto de un presunto diputado del Estado de Morelos de donde fue senador José Diego Fernández, se solicitó al Juez de Distrito con sede en

Cuernavaca, se investigara y dictaminara sobre la pertinencia de un título privado de compraventa respecto de un inmueble en dicha ciudad, que ofrecía como prueba de su residencia un presunto diputado de dicho distrito, y que al final la Cámara acordó remitir el expediente sobre la credencial al juez de distrito para que dictaminase el valor legal de su elección.

Apuntes del Registro Nacional de Avisos de Poderes Notariales



FERNANDO ANTONIO CÁRDENAS GONZÁLEZ

Notario en la ciudad de Torreón, Coahuila, México. Conferenciante y autor de diferentes obras jurídicas

A la memoria de Antonio Estrada Villarreal, hombre auténtico y cabal, hombre bien nacido. Maestro y amigo.

La idea de crear el Registro Nacional de Avisos de Poderes Notariales nace en el año 2005 con la finalidad de contar con una base de información actualizada y precisa disponible en todo el país relativa, en una primera etapa, al otorgamiento de poderes generales de dominio o especiales de dominio sobre inmuebles conferidos por personas físicas y morales con fines no mercantiles, así como sus revocaciones y renunciaciones. Y decimos en una primera etapa porque la intención es, posteriormente, incluir en la plataforma central a otra clase de poderes, pero esto será más adelante.

Con este registro se pretende también contrarrestar la falsificación de poderes notariales la cual ha crecido notablemente en los últimos años con motivo de los avances de la tecnología y la impunidad que existe en esta clase de delitos, pues el contar con este medio permitirá al notario tener más información para valorar si el poder exhibido por los interesados para celebrar la operación solicitada es o no apócrifo y si el mismo ha sido o no revocado, lo que contribuirá a la certeza y seguridad jurídicas de los negocios pasados ante la fe pública notarial.

Conforme a los lineamientos de este registro, al otorgarse por una persona física o moral con fines no mercantiles un poder general de dominio o especial de dominio sobre inmuebles, el notario debe proporcionar, en tiempo y forma, la información exigida a través del llenado electrónico de un formato único el cual remite a la autoridad correspondiente por medio de su certificado digital que es de su responsabilidad y uso exclusivo. De igual manera tratándose de revocaciones o renunciaciones de estos poderes.

Para crear este registro, al ser la materia de poderes exclusiva del derecho civil cuya legislación corresponde a la jurisdicción local y no a la federal, fue necesaria la participación y coordinación voluntaria del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Gobernación, con cada una de las entidades federativas del país. A la fecha todas lo han suscrito, la primera en hacerlo fue Colima el 15 de marzo de 2006 y la última Chihuahua el 13 de agosto de 2019. Lograr este proceso tardó quince años y el registro está funcionando en toda la República con excepción de Oaxaca y esto por cuestiones técnicas del sistema operativo. El Colegio Nacional del Notariado Mexicano, A.C. ha tenido un papel determinante para hacer realidad este proyecto.

El objetivo del convenio de coordinación mencionado fue contribuir a la constitución del registro y utilizar la información contenida en el mismo a través de un programa informático interconectado con las oficinas de los archivos

El Registro Nacional de Avisos de Poderes Notariales no es un registro clásico —como el Registro Público de la Propiedad o el Registro de Comercio—

de notarias. A través de este programa se realiza la captura, almacenamiento, custodia, consulta, verificación, administración y transmisión de los datos para ponerlos a disposición del notario y así lograr los fines comentados.

El convenio de coordinación motivó que las entida-

des de Colima, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Veracruz reformaran sus respectivas leyes del notariado para incorporar una disposición sobre el tema, pero el resto de ellas no lo hizo, sin embargo, los notarios de estas últimas entidades han venido cumpliendo con la obligación de proporcionar esa información con apoyo en el convenio de coordinación y mediante acuerdos internos adoptados en sus respectivos estados.

Ejemplo del texto de un precepto legal que regula este supuesto es el artículo 121 de la Ley del Notariado para la Ciudad de México¹, que literalmente dice:

Artículo 121. Los Notarios deberán informar a la Autoridad Competente sobre el otorgamiento o revocación de los poderes, mandatos, y actos de apoderamiento pasados ante su fe, ya sean generales o especiales, otorgados por personas físicas y personas morales con fines no mercantiles y que faculten a realizar actos de disposición sobre bienes inmuebles, dentro de los cinco días hábiles siguientes al otorgamiento del instrumento de que se trate.

¹ Esta ley se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 11 de junio de 2018. El artículo 121 se incluyó en su texto original, pero fue reformado me-

dante decreto publicado en el mismo órgano de información el 8 de junio de 2020. El texto que se presenta es el vigente.

El aviso correspondiente será presentado por medios electrónicos en la Plataforma del Registro Nacional de Avisos de Poderes Notariales, perteneciente a la Secretaría de Gobernación, en un término que no excederá de cinco días hábiles contados a partir de su recepción u otorgamiento.

La Autoridad Competente o en su caso, el Notario, ingresará la información a la base de datos del Registro Nacional de Avisos Poderes Notariales, en un término que no excederá de cinco días hábiles contados a partir de su recepción u otorgamiento.

El formato único del sistema electrónico para el supuesto de otorgamiento de poderes se compone de varios campos de información, su llenado consta de tres pasos los cuales narramos de manera general:

Primer paso. Se muestran dos pantallas, una reservada a los datos del notario y la otra para información de la escritura del poder, con un campo adicional de observaciones.

Segundo paso. Se abre la pantalla destinada a los poderdantes en la cual debe señalarse el nombre, CURP, sexo y nacionalidad si es persona física, o bien, la denominación y RFC si es persona moral, pudiendo hacer aclaraciones respecto al nombre.

Tercer paso. Se despliega la pantalla diseñada para los apoderados donde es necesario precisar el nombre y CURP si es una persona física, o bien, la denominación y RFC si es persona moral, además, en esa misma pantalla aparece automáticamente una leyenda que dice: “facultades otorgadas para actos de dominio” como para recordarnos que el registro aborda únicamente poderes de dominio; después nos invita a proporcionar más información, esto es, si el poder es general o especial, o bien, irrevocable, si se confirió al apoderado

la facultad especial de otorgar y revocar poderes, si la representación es limitada, así como su vigencia, y finalmente nos encontramos con un campo denominado “descripción” que puede utilizarse con información relativa al inmueble cuando se trate de un poder especial de dominio.

Requisitado el formato se válida la información y se envía electrónicamente a su destinatario, expidiendo el sistema el acuse correspondiente que precisa una clave de registro con fecha y hora con la cual se pueden realizar consultas posteriores sobre el estatus jurídico del poder. Cuando no se tiene la clave de registro, cualquier notario, con los datos de la escritura, podrá solicitar al sistema si se dio o no aviso del poder, en cuyo caso se mostrará la información correspondiente o se emitirá constancia en sentido negativo. De cada consulta se expide el informe respectivo.

Por lo que respecta al formato único del sistema electrónico para los supuestos de revocaciones y renunciaciones de esta clase de poderes, es necesario tener la clave de registro, la cual, como ya lo señalamos, se obtuvo cuando el notario ante quien se confirió el poder envió el aviso de la información correspondiente. Al ingresar la clave se abren dos campos: uno reservado a los datos del notario que formalizará la revocación o renuncia y el otro para precisar la información del poder que se revoca o renuncia. Finalmente se valida el llenado y se envía electrónicamente a su destinatario, expidiéndose la constancia respectiva. Si no se tiene la clave de registro, no podrá darse este aviso.

El Registro Nacional de Avisos de Poderes Notariales no es un registro clásico —como el Registro Público de la Propiedad o el Registro de Comercio— en el cual se inscriba el instru-

mento del poder como tal y se emita previamente al acto una calificación registral, pues no hay registrador. Estamos en presencia de un caso diferente cuya finalidad es registrar, ordenar y utilizar la información contenida en los formatos autorizados que son requisitados y enviados por los notarios para lograr sus objetivos.

Este registro no es constitutivo ni declarativo de derechos, sino administrativo. Tampoco es público, sino privado, pero de gran utilidad al proporcionar información actualizada y precisa del otorgamiento de poderes generales de dominio o especiales de dominio sobre inmuebles conferidos por personas físicas y morales con fines no mercantiles, así como sus revocaciones y renunciaciones. Se trata de un registro que cumple una función preventiva al facilitar al notario información oportuna antes de celebrar o formalizar un negocio jurídico ante su fe en pro de la seguridad y certeza de los derechos de los contratantes y la propia sociedad.

La validez y la eficacia jurídica del poder no depende de que el notario envíe o no a la autoridad la información de los formatos únicos autorizados en el programa electrónico, pues al no hacerlo se puede derivar una responsabilidad administrativa y hasta civil de indemnizar daños y perjuicios, en su caso, pero, insistimos, el poder es válido y el apoderado puede ejercer la representación sin mayor problema, sin embargo, la prudencia que debe caracterizar al notario lo compromete, antes de cerrar una operación, a obtener la constancia del aviso y su consulta posterior para verificar el estatus del apoderamiento.

El aviso electrónico de revocación enviado por el notario al Registro Nacional de Avisos de Poderes Notariales no tiene efectos directos de notificación para el apoderado, pues se trata de un registro privado, por eso cuando

el poderdante decida revocar el poder tiene que también notificar al apoderado y exigirle la devolución del documento en donde conste el apoderamiento y todos los relativos al negocio encomendado, ya que la revocación se trata de un negocio recepticio donde el representante debe enterarse.

Este aviso electrónico es de suma importancia porque se logra alertar a los terceros que puedan tener relación con el poder, pues al acudir ante el notario éste consultará el registro, se enterará de la revocación, lo informará a los interesados y la operación no se celebrará evitándose así consecuencias no deseadas. En este supuesto el aviso electrónico sí tiene efectos indirectos de notificación, pues el apoderado se entera de la situación, recayendo la carga de la prueba en el poderdante.

Antes de firmar los interesados una escritura, el notario debe tener la constancia de la consulta electrónica sobre el estatus jurídico del poder y agregarla al apéndice como soporte de la vigencia de la representación. Lo ideal es que la fecha de esta consulta coincida con la de la escritura.

La revocación y la renuncia no son las únicas causas que dan por terminada la representación voluntaria, el código civil prevé otras que no son materia de este registro como: la muerte, la declaración de ausencia, el estado de interdicción, la conclusión del negocio encomendado y la consumación del plazo legal, por lo que debemos estar alerta en estos casos.

El éxito de este registro está en el compromiso de los notarios de enviar puntualmente los avisos electrónicos, consultar la información y mantener actualizada la base de datos. Se trata de un instrumento útil que debemos custodiar.

Hasta la próxima...TFX

¿La negativa *lisa y llana* se convirtió en un *lugar común* en el juicio contencioso administrativo federal?



NORA ELIZABETH URBY GENEL
Magistrada de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Es un hecho generalmente conocido que dentro de las exigencias en el desarrollo de alguna actividad artística, se encuentra que la misma refleje cierto grado de creatividad o imaginación, a fin que el resultado sea novedoso o distinto frente a otras de la misma naturaleza.

Dentro de las actividades artísticas encontramos a la literatura, donde los autores al iniciar la creación de una obra, se enfrentan con el empleo, generalmente de manera inconsciente, de expresiones que *a fuerza de circular innumerables veces en los conglomerados sociales, han terminado configurando un repertorio lingüístico colectivo, que todos usan de manera casi automática*,¹ lo que se conoce como *lugares comunes*.

Así, existen expresiones como *con el corazón en la mano, mar de dudas mirada sospechosa, sonrisa seductora, suave brisa o silencio sepulcral*, que aunque en algún momento resultaron novedosas, se han vuelto *lugares comunes* que ponen de manifiesto la falta de ideas propias de quien recurre a ellas.

Pero, ¿acaso la presencia de *lugares comunes* resulta exclusiva en actividades artísticas como la literatura? La respuesta es no; y

precisamente en el presente artículo, analizaremos como dentro del juicio contencioso administrativo federal, el uso de la *negativa lisa y llana*, se ha vuelto un *lugar común* ante su recurrente invocación sin atender, en la mayoría de las ocasiones, a su finalidad y sus implicaciones en el citado juicio.

LA FINALIDAD DE LA *NEGATIVA LISA Y LLANA* EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

El juicio contencioso administrativo federal, instaurado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, constituye una vía para controvertir los actos de la Administración Pública Federal que afectan los intereses jurídicos de los gobernados, y excepcionalmente, de la propia Administración Pública Federal; al efecto, se debe formular la demanda donde, entre otros requisitos, se expresen los hechos y los conceptos de impugnación, a fin de evidenciar la ilegalidad de tales actos.

En relación con ello, es pertinente recordar que la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Jurisprudencia con número de registro 394128, de rubro *CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y*

¹ Sitio web: <https://sites.google.com/site/tallerliterarioclavetres/los-lugares-comunes>

JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR, donde estableció que los conceptos de violación debían ser un verdadero silogismo.

Posteriormente, mediante la Jurisprudencia P./J. 68/2000 de rubro *CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR*, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se apartó del criterio establecido por la Tercera Sala, indicando que bastaba con que en la demanda se externaran todos los razonamientos donde se expresara con claridad la causa de pedir.

Asimismo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la Jurisprudencia 1a./J. 81/2002 de rubro *CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO* donde señaló, que expresar la causa de pedir, de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento; pues es obvio, que a ellos corresponde exponer razonadamente porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren.

Trayendo los criterios aludidos al juicio contencioso administrativo federal, en la demanda, el promovente se encuentra constreñido a formular los conceptos de impugnación que constituyan verdaderos razonamientos, donde explique, a través de la confrontación de los hechos probados frente a la norma aplicable, porqué o cómo el acto impugnado se aparta del derecho.

Al respecto, la facilidad que existe en demostrar el aserto positivo, pone a cargo de

quien lo formula la exigencia de acreditarlo, pues en ese caso, cuenta con pruebas directas. En contraposición, cuando el aserto es negativo, ello conlleva una mayor dificultad de acreditarlo para quien lo manifiesta, pues necesariamente se tiene que recurrir a pruebas indirectas.

Por ende, la finalidad de la *negativa lisa y llana* es eximir a quien la invoca, de la carga probatoria sobre los hechos negativos, dada la dificultad que ello implica.

LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

Como en cualquier procedimiento judicial, en el juicio contencioso administrativo federal existen partes que intervienen y atendiendo al rol que desempeñan cada una de ellas, surge la carga de la prueba.

Ahora bien, en razón de la presunción de legalidad de la que gozan las resoluciones administrativas, en el juicio contencioso administrativo federal, la carga de la prueba, por regla general, corresponde a la parte demandante. En consecuencia, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se encuentra constreñido a valorar si con los medios probatorios aportados por dicha parte, se logra desvirtuar la presunción de legalidad con que cuenta el acto impugnado.

REVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

Aun cuando existe la regla general referida, también existe un supuesto de excepción a la misma, pues la carga de la prueba se revierte a la parte demandada, cuando la parte actora niegue lisa y llanamente los hechos que moti-

ven el acto impugnado; a menos, que la negativa de la actora implique la afirmación de otro hecho.

Lo anterior hace patente que la figura de la *negativa lisa y llana* tiene una válida finalidad, consistente en buscar el equilibrio procesal entre las partes, imponiendo o relevando de las cargas probatorias que tengan en el juicio, pero atendiendo a criterios objetivos de conformidad con las posiciones que vayan formulando durante el desarrollo del juicio.

Atendiendo a la relevancia que adquiere la referida figura y a su frecuente empleo en el juicio contencioso administrativo federal, surge la siguiente interrogante: ¿por qué se considera que la negativa lisa llana se ha convertido en un *lugar común* en el juicio contencioso administrativo federal?

LA NEGATIVA LISA Y LLANA COMO LUGAR COMÚN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

El Diccionario de la Real Academia Española define *lugar común* a la *expresión trivial, o ya muy empleada en caso análogo*.² La referencia al *lugar común* se encuentra frecuentemente en el ámbito de la literatura, donde se usan muletillas que reducen la capacidad de expresar y hacen patente la falta de ideas propias.

Así, estamos en presencia de un *lugar común* cuando la frase, expresión o idea debido a su frecuente uso, se ha vuelto trivial o se ha desgastado, perdiendo significado.³

En la retórica, el *lugar común* se erige como un *principio general que se emplea para la argumentación en un discurso*;⁴ es decir, un

argumento utilizado por el orador para lograr que todos coincidan con él y le otorguen la razón, a pesar que al ser tan reiterado o frecuente, el mismo ya ha perdido su efecto y se ha convertido en una mera frase.

Ahora bien, la problemática que entraña el empleo de un *lugar común* es que, a través de él, se apela a la simplificación, mediante meras frases o manifestaciones que suenan verdaderas, aunque puedan no serlo, y acaban por convertirse en principios generales, vacíos de sentido. Así, una expresión que se torne un *lugar común*, puede materializarse como una herramienta demagógica para engañar sobre la verdad de los hechos.

Al respecto, en el juicio contencioso administrativo federal, la invocación de la *negativa lisa y llana* por parte de los demandantes, se ha vuelto un *lugar común*, con la intención, en muchos casos, de evitar realizar mayores razonamientos para desvirtuar la legalidad de los actos impugnados, con el único objetivo de logra la reversión de la carga probatoria a la contraparte.

Lo anterior se hace transparente porque de una búsqueda en el Semanario Judicial de la Federación, se advierte la existencia de 49 tesis relativas a la *negativa lisa y llana* en un lapso de 26 años y, 7 de ellas corresponden a criterios en materia administrativa, donde el Poder Judicial de la Federación ha analizado precisamente supuestos donde, a pesar de haberse invocado la *negativa lisa y llana*, ello no implicaba realmente la reversión legal de la carga de

² Consultable en la página web: <https://dle.rae.es/lugar#7zkvRh4>.

³ Consultable en la página web: <https://www.significados.com/lugar-comun/#:~:text=Un%20lugar%20com%C3%BAn%20es%20una,se%20ha%20desgastado%20perdiendo%20significaci%C3%B3n.&text=Sin%C3%B3nimos%20de%20lugar%20com%C3%BAn%20en,Vea%20tambi%C3%A9n%20Trivial>.

⁴ Consultable en la página web: <https://dle.rae.es/lugar#7zkvRh4>

la prueba a la contraria, como se aprecia a continuación:

No. de Registro	Determinación
180174	Si el IMSS exhibe los avisos de afiliación de los trabajadores presentados por el patrón, el demandante no puede pretender revertir la carga de la prueba invocando la negativa lisa y llana en cuanto a su presentación, pues en ese caso, <i>corresponde a la actora controvertir la falsedad o inexactitud de los avisos exhibidos.</i>
201529	Si el IMSS exhibe los avisos de afiliación de los trabajadores firmados por el patrón, el demandante no puede negar la relación laboral porque las firmas no son suyas o de su representante legal, pues en ese caso, la carga de la prueba es del actor, debe demostrar que los avisos son falsos.
212750	Si el IMSS exhibe los avisos de afiliación de los trabajadores firmados por el patrón, el demandante no puede negar la relación laboral porque las firmas no son suyas o de su representante legal, pues en ese caso, la carga de la prueba es del actor, quien debe demostrar que los avisos son falsos.
2001893	Si la quejosa demuestra que ha presentado un padecimiento de salud y atribuye a la institución de salud pública la negativa de otorgarle las incapacidades y medicamento necesarios, la autoridad no puede solamente negar la existencia del acto para revertir la carga probatoria, pues no se trata de una negativa lisa y llana sino que conlleva implícito un hecho positivo consistente en la prestación adecuada y eficiente del servicio médico.
2006269	Es insuficiente que el actor en el juicio contencioso administrativo, se limite a negar lisa y llanamente que cuente

	con un número patronal de identificación electrónica o que haya realizado movimiento afiliatorio alguno, si el IMSS exhibe los estados de cuenta individuales, pues en ese caso, la negativa de la relación laboral y de la afiliación, implícitamente conlleva la afirmación que los documentos aportados son falsos o inexactos y; por ende, la obligación del actor de acreditar ello.
2006270	Los estados de cuenta individuales por el IMSS acreditan que el patrón realizó trámites para obtener una firma electrónica y; por ende, la actora no puede solamente negar lisa y llana haber realizado los trámites sino que también debe desacreditar los datos contenidos en aquellos.
2007895	No puede considerarse que existe una negativa lisa y llana, cuando en la demanda se expresa una negativa simple de hechos y ello se contradice con los anexos de la demanda donde se externan argumentos tendentes a evidencia la ilegalidad de la resolución; por ende, arrojar la carga probatoria a la autoridad demandada sería indebido y desnaturalizaría la esencia del artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En tal virtud, se procede a cuestionar: ¿qué implicaciones tiene que la *negativa lisa y llana* se haya convertido en un *lugar común* en el juicio contencioso administrativo federal?

IMPLICACIONES RESPECTO A QUE LA *NEGATIVA LISA Y LLANA* SE HAYA VUELTO UN *LUGAR COMÚN* EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

El hecho que la invocación de la *negativa lisa y llana* se haya vuelto un *lugar común* en el juicio contencioso administrativo federal, ha traído como consecuencia el mal manejo de la figura y el demérito de la misma.

En efecto, la recurrente alusión a la figura por las demandantes se ha vuelto en muchos casos pernicioso, pues se ha utilizado con la intención de evitar realizar mayores razonamientos para desvirtuar la legalidad de los actos impugnados y con la falsa apreciación que la mera negativa de los hechos o motivos que sustentan el acto reclamado, revertirá automáticamente la carga probatoria a la parte demandada.

Peor aún, existen Juzgadores quienes al advertir la manifestación de la *negativa lisa y llana* formulada por los demandantes, consideran en automático revertida la carga de la prueba a la autoridad demandada; sin analizar, si tal manifestación efectivamente corresponde a la *negativa lisa y llana*, lo que también se traduce en una conducta pernicioso y evidentemente ilegal

Efectivamente, señalar que la demandante ha negado lisa y llanamente los hechos, se ha convertido en una muletilla para algunos Juzgadores quienes, en atención a esa simple manifestación, evitan analizar sobre las aseveraciones vertidas en la demanda y en las pruebas que la acompañan, revirtiendo automáticamente la carga de la prueba a la parte demandada, lo que implica el rompimiento del equilibrio procesal en perjuicio de esta última.

Ello también se traduce en una omisión de los Juzgadores de asumir la responsabilidad legal de desentrañar la naturaleza de la *negativa lisa y llana* formulada, a fin de determinar en todo su contexto, el alcance que tiene la misma y; por ende, si resulta suficiente para revertir la carga probatoria de quien la invoca.

En tales circunstancias, los Juzgadores están obligados a deben realizar una operación formal de razonamiento que les permita desentrañar los alcances de la negativa y la califiquen de tal manera, que determinen adecuadamente en cuál de las partes recae la carga de la prueba en cuanto al hecho controvertido, para lo cual puede señalarse que:

- Se estará en presencia de una *negativa lisa y llana*, cuando el demandante se limita a negar los hechos y motivos que sustentan el acto impugnado, siempre y cuando tal negación no implique la afirmación de algún hecho y; por ende, no le es exigible el ofrecimiento de probanza alguna. A manera de ejemplo, están aquellos casos donde el demandante niega lisa y llanamente que se le haya notificado la resolución impugnada, caso en el cual, dicha negativa no implica alguna afirmación opuesta y; por ello, es posible revertir la carga de la prueba a la demandada, quien tiene en su poder las constancias para acreditar la legal notificación de la resolución combatida.

- Se estará en presencia de una negativa simple, cuando el demandante niega los hechos y motivos en que se sustenta el acto impugnado, pero dicha negativa contiene implícita una proposición afirmativa. A manera de ejemplo, se tienen los casos donde el demandante aduce que no omitió registrar los depósitos bancarios observados por la autoridad, caso en el cual, dicha negativa implica la afirmación que los depósitos bancarios sí fueron registrados y; por ende, corresponde a la demandante acreditar el adecuado registro de los mismos en su contabilidad.

Lo anterior, pues solo de esta manera, se estará salvaguardando el equilibrio procesal y las defensas de cada una de las partes, evitando con ello la degradación de la eficacia de dicha figura y la finalidad que ésta persigue. **TFX**

El dolor

El dolor es cosa muy seria, muy dura



RAMÓN OJEDA-MESTRE

Presidente del Centro de Estudios Integrales sobre Innovación y el Territorio, S.C., CEIT
rojedamestre@yahoo.com

Seguramente ya murió, pero lo recuerdo muy a menudo, ahora que vemos a nuestro alrededor cómo se han enseñoreado la muerte y sus espinas y vamos perdiendo seres queridos y leyendo cifras de terror, digo que rememoro a un médico de Chiapas que era literato, poeta y sensible artista, el doctor Enoch Cancino Casahonda y que ganó varios premios nacionales, uno de ellos, por su “Canto a Chiapas” y del cual un renglón se me quedó grabado: “...como el dolor, que desde siempre, esparce su trágica semilla por el mundo...”.

El dolor es cosa muy seria, muy dura. Para quien lo padece y para quien ve que sus seres queridos lo sufren. Por mucho que la ciencia ha avanzado, o las computadoras maravillosas, no hemos logrado tener un “*dolorímetro*” preciso y confiable. Y es que hay varios aspectos acuciantes: uno, cada dolor es distinto, dos, cada paciente es diferente, tres, la duración e intensidad cuentan. No hay cura para el dolor: médicos inútiles.

Válgase la expresión, hay dolores somáticos y hay dolores psíquicos. Tal vez usted, sabia

mujer, agregará que también hay dolores espirituales. No voy a discutir. El hecho es que el dolor existe. El dolor es real, pero intangible. Lo ves, lo oyes, lo sientes, pero no lo puedes asir. El dolor existe en el sistema nervioso de los seres vivos. No en todos, pero en los humanos desde luego. El dolor duele y huele. El dolor es muy útil para anunciar desajustes.

Otra cosa, cada persona tiene una diferente resistencia al dolor. La tristeza también puede entenderse como un dolor. En griego antiguo la palabra dolor es algós, *ἀλγῶν de ἄλγος*. De allí vienen las palabras nostalgia *νοσταλγία*, cefalalgia o analgésico, neuralgia. Si se quiere entender a profundidad la nostalgia como padecimiento psicológico basta leer a Homero y la Odisea o a Konstantino Cavafis el poeta de Alejandría con el viaje a Ithaca. Magnífica la traducción de Octavio Paz o la de Álvarez, o, ya más cerca de nosotros, el inmortal tango Nostalgias, de Carlos Gardel. Quien sepa de amores, que calle y comprenda. O, ya encarrerado el ratón, enfrentar la obra del premio Nobel 2017 Kazuo Ishiguro, el que ganó al año siguiente de Bob Dylan. Ishiguro es implacable

para describir diversos tipos de dolores pues, como él dijo: "... su novela hurga en los 'gigantes enterrados' que tienen todos los seres humanos, "puntos oscuros de los que se evita hablar para evitar males mayores".

La psiquiatra Elizabeth Kubler dijo que el dolor tiene cinco etapas: Negación, Ira, Negociación, Depresión y Aceptación, lo discutiré con ella en cuanto llegue yo al infierno, pues falleció en 2004 y no creo que los psiquiatras vayan al cielo, la verdad.

Arnold Toynbee explicó que el misterio de la historia pasa por el sufrimiento. *Learn comes through suffering*, afirma como epígrafe de su obra, como lo registró la maestra Viñuela en "Aproximación al Dolor y al Sufrimiento en la Literatura" El conocimiento sapiencial madura a través del dolor.

Clive S. Lewis, Profesor de literatura medieval y renacentista en Oxford y Cambridge se hizo famoso por la profundidad de su pensamiento. Analista del dolor y buscador de respuestas al tema del sufrimiento, elaboró argumentos que difundió en conferencias y charlas radiales, ante grandes audiencias.

Sin embargo, cuando el sufrimiento por la pérdida de su ser más querido llegó a su vida, quedó sin sostén y, en su honesta lucidez, afirmó la clara distinción que existe entre teorizar sobre el dolor y entre la vívida experiencia espiritual del sufrimiento que no encuentra palabras para expresarse. Una pena observada, título de su autobiografía, es un intento de conciliar una razón sin luz con un corazón sangrante.

Pero nosotros hablamos del dolor real, el que cada mujer o cada hombre sienten en diferentes intensidades o en diversas duraciones. Puede ser sólo una vez o puede ser infini-

dad de ocasiones. Algunos dolores llevan al suicidio, otros al estoicismo o al masoquismo. Hay dolores que se llevan en silencio y otros que se utilizan para chantajear sentimentalmente o para buscar lo que los gringos llaman *indulgence or patronize*. Como quiera que sea, decía Albert Camus "el sufrimiento es como un agujero por el que entra la luz".

¿Cuántas veces puede sentir una mujer o un hombre el dolor a lo largo de su vida? Tampoco lo sabemos. ¿Cuántas veces se puede combinar el dolor físico con el dolor emocional o mental? ¿En dónde radica el secreto de qué hay personas que nacen con mayor resistencia o con un umbral más alto al dolor?

¿Por qué hay seres humanos que disfrutan causar dolor a otros?

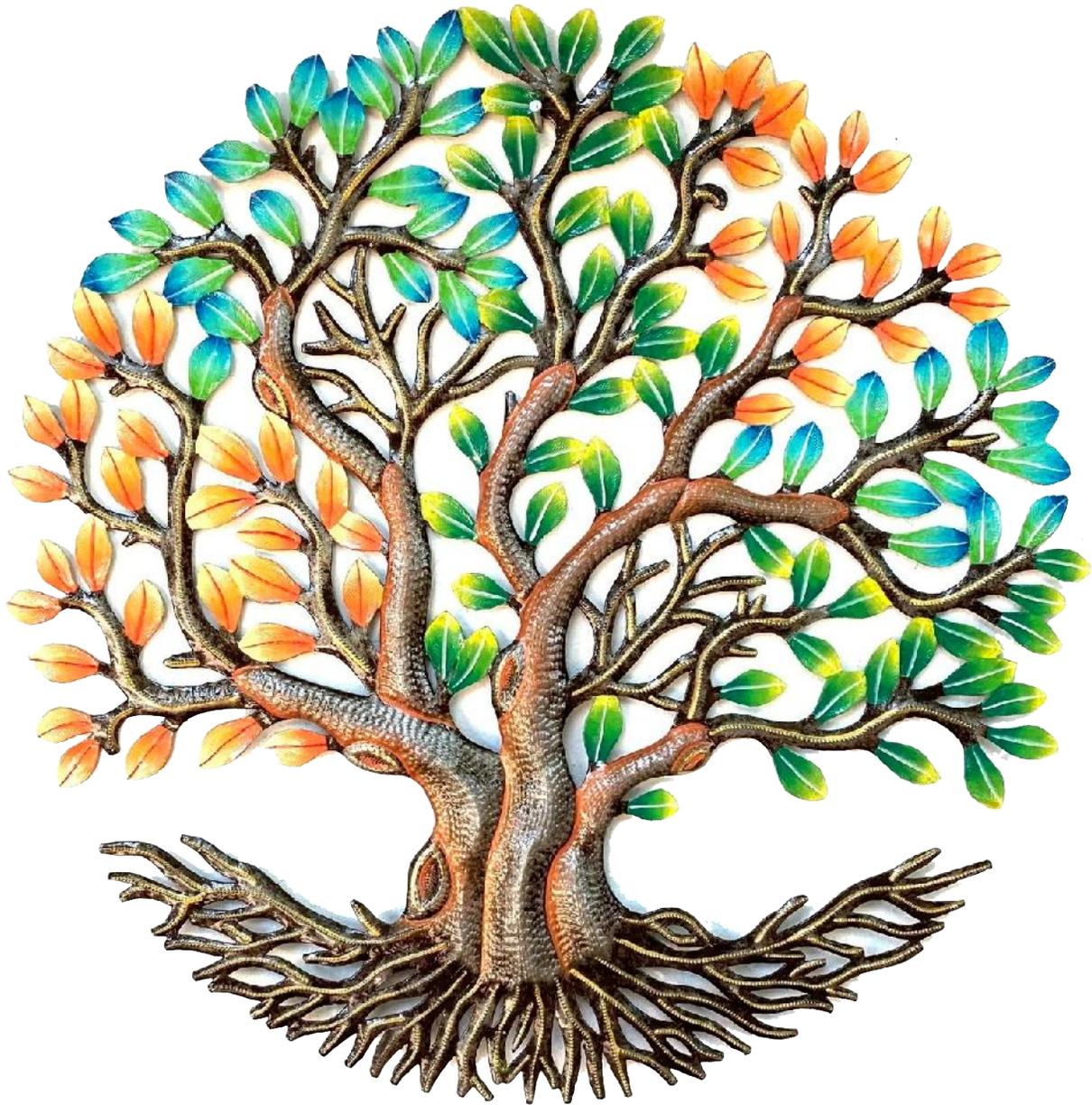
El dolor es quizá el sentimiento que más hermana a los seres humanos y, en ocasiones, a los animales mismos. Soy dolor que nunca te ha dolido...Ya la biblia registró mil veces la cuestión del dolor desde Génesis 3:16 o el Corán lo plantea como regalo de Dios, en el budismo, cuando se explican las cuatro nobles verdades, se afirma que la palabra dukkha es traducida por una gama de similares: dolor, sufrimiento, pena, aflicción, angustia, estrés, insatisfacción, descontento, etc, mientras que sukha es traducido como felicidad, dicha, placer, alegría.

Quedémonos con *Hamlet*, cuando se pregunta *Whether 'tis nobler in the mind to suffer... The heart-ache and the thousand natural shocks*. Ese dolor del corazón decía Shakespeare, el peor de los dolores. No sé, tal vez usted sí y desde luego también Marguerite Duras en su libro autobiográfico *El Dolor*.TFX



Suplemento
Ecología

MAYO 2021



Actos administrativos habilitadores en el nuevo paradigma ambiental
Mario Peña Chacón

Creando estrellas en la tierra y los derechos del planeta
José Gilberto Garza Grimaldo



Suplemento Ecología

MAYO 2021



s u m a r i o



Editorial

Adolfo Jiménez Peña



Actos administrativos habilitadores en el nuevo paradigma ambiental

Mario Peña Chacón



Creando estrellas en la tierra y los derechos del planeta

José Gilberto Garza Grimaldo

Enrique Huber Lazo
Director

Adolfo Jiménez Peña
Coordinador

Carlos Eduardo García Urueta
Diseño

Colaboradores
Vick Evanyel Domínguez P.
David Cienfuegos Salgado

COLABORADORES: Adolfo Jiménez Peña; Fernando Garza Hinojosa; Mario J. Esquivel Reyes; Salvador Jara Díaz; Hugo Rodríguez Uribe; Adolfo Mejía Ponce de León; Guillermo Canales López; Patricia G. Tejeda Uribe; Jorge Muñoz Barrera; Alejandro Martínez Flores; David Salazar Madrid; Laura Gisela Lezama Arroyo; Alejandro Reyes Gutiérrez; Manuel González Oropeza; Rufino González Villagómez; Santiago Lobeira Treviño; Mario Hernán Mejía; Aurora Arnáiz Amigo; Germán Yescas Laguna Salvador; Manuel Cifuentes Vargas; Manuel Pretelín Pérez; Jesús I. Guzmán Pineda; Enrique Tolivia Meléndez; Edmundo Ducoing Chachó; Carlos Enrique López Gallegos; Elsa Cristina Roqué Fourcade; María de Rocío Gutiérrez Baylón; Javier Castrejón Montoya; Manuel Becerra Ramírez; Ramón Ojeda Mestre; Federico J. Arce Navarro; Anselmo Galindo M.; Luz del Carmen Colmenero Rolón; Carlos Humberto Durand Alcántara; Isabel Fernández-Leal; Joel Romero Carmona; G. Tyler Millar Jr.; David Salazar Madrid; Rogelio González García; Juan José González M.; Alma Catalina Carpio Hernández; Tania Gabriela Rodríguez Huerta; Francisco F. Cervantes Ramírez; Cecilia Nieto de Pascual-Pola; Andrés Valdez Zepeda; Manuel Guzmán Arroyo; Salvador Peniche Campos; Beatriz S. Ruzafa; Carlos Karam Quiñones; María Guadalupe Sacramento Fajardo Ambía; Vicente Campos Rayón; Alejandro Córdova Cárdenas; Ana Martha Escobedo; Luis Raúl Tovar Gálvez; Sergio Salomón Zarkin; Verónica Granados Álvarez; Gerardo Gómez González; Bernardino Mata García; José Luis Ruiz Guzmán; Guillermo Mendoza Castelan; Serafin Tinajero Anaya; Thalía Dentón Navarrete; Edgar Ledesma Martínez; Rosa Carolina Álvarez Villanueva; Martha Bañuelos; Manuel Cifuentes Vargas; Dino Bellorio Clabot; David Cienfuegos Salgado; Omar Rojas; Ma. Eugenia Gutiérrez; Hugo Saúl Ramírez García; José Alberto Márquez Anguiano; Anthony Bailey; Eréndira Salgado Ledesma; Luis Miguel Reyna Alfaro; Dante Acal Sánchez; Nélida Harracá; Mario Peña Chacón; Luisa Elena Molina; Jesús Jordano Fraga; Fred Pearce; Jasmina Sopova; Nevena Popovska; Sergio Ampudia Mello; Ingrid Fournier; Alberto Tapia Landeros; Cristina Cortinas de Nava; David Cienfuegos Salgado; Demetrio Loperena; Salvador E. Muñúzuri Hernández; José Gilberto Garza Grimaldo; Honorato Teisser Fuentes; Armando Soto Flores; Xabier Ezeizabarrena Sáenz; Tania Leyva Ortiz; Jamie Bowman; Michael Bothe; Ingrid Fournier Cruz; Graciela Carrillo González; Andrés Mauricio Briceño Chaves; Bernard Drobenko; Melody Huitrón; Marisol Anglés Hernández; Lynda M. Warren; Lidia Carmen Castro Morales; Alejandro Sotela Sanabria; Alexander Obando Vargas; Edwin Lezama Fernández; Roalma Matute; Karla Ferrera; Inés Yadira Cubero G.; Gustavo Carvajal Isunza; Martha Delgado Peralta; Claudia Castro; María Fernanda Reina; Laura Elvir; Genaro David Góngora Pimentel; Olga Sánchez Cordero de García Villegas; Claudia Quintero Jaramillo; Verónica Hernández Alcántara; Guillermo Velasco Rodríguez; Miguel Valencia Mulkay; Víctor Espinoza Alfaro; Ana Macoretta; Haydée Rodríguez Romero; Olga Leticia Valles López; Luis Escobar Aubert; Larisa de Orbe; Aquilino Vázquez García; PNUMA; Gustavo Arturo Esquivel Vázquez; Jesús Jordano Fraga; Thalía Denton Navarrete; Luz Oqueli; Jaime Silva; María Fernanda Reina; Cecille Flores; Josué Mena; Ismael Camargo González; Alexander Riera; Pamela Amaya; Leslie Carvajal; Gerardo Ayala; Dunia Flores; Italo Godoy; Francisco López Bárcenas; Corte Interamericana de Derechos Humanos; J. Martín Serna de Anda; UNESCO; Irene López Faugier; Klimaforum09; Claudia María Castro Valle; Beatriz Angélica Jiménez Gallegos; Carlos Miguélez Monroy; Rodolfo Sánchez Zepeda; Gonzalo Fanjul; Xavier Caño Tamayo; Juan López de Uralde; Carlos Padilla Massieu; Jaime Martínez Veloz; Edgar Fernández Fernández; Álvaro Sagot Rodríguez; Armando Luna Canales; Bernardo Anwar Azar López; Alina Guadamuz Flores; Rodrigo Serrano Castro; Katia Espinosa Osnaya; Alberto López Herrero; Marta González Borraz; José Lorenzo Álvarez Montero; Ana Muñoz Álvarez; Alejandro Rivera Domínguez; José Eduardo Espinosa de los Monteros Aviña; José Luis Camba Arriola; Kristal Wendolyn Solís Paredes; www.cibermitanios.com.ar; Inés Fernández Llanes; Sharon H. Gamero Caycho; Juan Carlos del Olmo; Xavier Torras; Octavio Klimek Alcaraz; Rolando Cañas Moreno; Gretel Monserrat; Coyote Alberto Ruz Buenfil; Esperanza Martínez; Alberto Acosta; Daniela Belén Velázquez; Sigifredo Álvarez Castro; Sergio Antonio Encinas Elizarrarás; Brenda Fabiola Chávez Bermúdez; María Guadalupe Bello Maya; María del Rubí Hernández Melchor; Rafaela Ayvar de la Cruz; Araceli Guevara Hernández; Juan Pablo Ramírez Navarrete; Jorge González Chino; Luis Angel Vázquez Jiménez; Kristal Wendolyn Solís Paredes; Meribeth González Rivera; Zaire Vázquez Orduña; Mónica Corazón Gordillo-Escalante; Kristal Wendolyn Solís Paredes.

LAS GASOLINERAS

Las gasolineras y otras actividades riesgosas siempre son motivo de discusión.

El avance de la tecnología y el miedo social son las dos aristas de esa discusión.

Los diseñadores de las instalaciones han trabajado por años en mejorarlas, al grado de considerar que hoy nada hay que temer.

Se habla de que tanto tanques de almacenamiento como equipos de conexión y abastecimiento son extremadamente seguros.

Inclusive, esas afirmaciones, ahora están en boca de las autoridades competentes para autorizar la construcción y operación de gasolineras.

Por el otro lado, gran parte de la sociedad sigue insegura, no cree que haya sistemas infalibles y duda que los sistemas administrativos sean correctos, están en manos de personas que no siempre son las más capacitadas y, sobretodo, ajenas a intereses económicos y al margen del ejercicio de poder e influencia que ejercen los dueños de los proyectos.

Desde siempre la construcción y operación de gasolineras ha requerido la obtención previa de autorizaciones del gobierno.

En el pasado reciente, PEMEX, la empresa “dueña o administradora del recurso hidrocarburos”, llegó a imponer reglas de toda índole para que una gasolinera pudiera construirse y funcionar.

Desde definir las características de las obras, su forma de realización, hasta cuestiones de seguridad para proteger la integridad de instalaciones y personas e inclusive aspectos relacionados con la protección al ambiente.

Más adelante, ya entrados en el tema de la protección al ambiente, las leyes sobre este tema impusieron figuras jurídicas de control adicionales.

Una de ellas es la evaluación del impacto ambiental y el riesgo.

Desde 1988 se dispuso que la construcción y operación de gasolineras se sujetara a un procedimiento administrativo en donde la autoridad ambiental podría negar el permiso, condicionarlo o imponer medidas de prevención, mitigación y reparación.

Y hemos visto de todo.

Una incesante lucha de las autoridades y los dueños de los proyectos por simplificar trámites y facilitar la construcción y operación de gasolineras.

Y por otra parte, ambientalistas y sociedad conservacionista oponiéndose a la instalación gasolineras.

Todos tienen sus razones, seguramente justificables, sin embargo hay cuestiones que no pueden soslayarse.

Cuando se diseñó el procedimiento de evaluación del impacto ambiental se buscó que la protección al ambiente estuviera por encima de cualquier otra consideración, por ello se impuso en la ley que los proyectos estuvieran soportados en una manifestación de impactos ambientales en donde el dueño del proyecto expresara en qué consistirían éstos, las características físicas del lugar en donde se construiría, los posibles efectos de realizarse y sobre todo, cómo se evitarían esos impactos, qué medidas se adoptarían si se ocasionaran los impactos y la forma de repararlos.

Una discusión difícil fue cuando la obra se efectuara en un lugar ya dañado y, sobretodo, en una zona urbana, es decir, donde no hay ecosistemas naturales a proteger.

La discusión llevó al tema de lo qué es el ambiente, algo que teóricamente sigue sin resolverse.

Sin embargo, los diseñadores de la legislación se mantuvieron en la idea de que él ambiente lo es casi todo, incluyendo el ambiente construido.

La ley ambiental federal mexicana habla de incluir todos los elementos físicos, incluyendo los productos del quehacer humano pero que hacen posible la subsistencia de los organismos vivos, todos, que naturalmente involucra a las zonas urbanas.

Esta importante discusión hoy ha sido abandonada por todos, autoridades, dueños de proyectos y sociedad afectada.

Desde 1988 y más en 1996, la legislación ambiental ha estado sujeta a variaciones, la mayoría de apariencia.

La ley ambiental federal es un conjunto de parches, cientos, que, la mayoría son producto del ingenio no documentado ni científico pero también de las presiones de los actores económicos como los dueños de las gasolineras y otros.

En 2016 se impuso la reforma energética, que si bien en el tema ambiental ha estado precedida de muchas otras reformas legales para proteger los intereses económicos sobre los de la protección al ambiente, buscó de plano dejar libre de los controles para la protección al ambiente a la explotación de hidrocarburos.

Quizá esta descripción de hechos requiera de más discusiones hasta llegar a una conclusión generalizada, sin embargo, hoy estamos viviendo el incumplimiento de los mínimos previstos en la ley.

Uno de los parches de la ley ambiental federal abrió una puerta al infortunio.

La ley dice que si una obra o actividad está considerada en una norma oficial mexicana, una regla técnica que emite la autoridad administrativa, respecto de sus impactos al ambiente, el dueño del proyecto sólo debe presentar informe preventivo para obtener autorización.

Esta circunstancia simplifica el trámite para el dueño del proyecto.

Lo hace fácil.

Hoy en día, bajo ese esquema, las gasolineras se construyen en cualquier lugar.

La autoridad ambiental deja pasar todo.

Naturalmente, no se requieren expertos en el tema para evaluar ambientalmente el proyecto, dejan pasar todo, dado que el dictamen es una revisión documental.

Y no es que necesariamente una gasolinera vaya a explotar o que se desaparezca una especie en peligro de extinción, sino que no hay evaluación de sus impactos.

Cuando el procedimiento de evaluación del impacto ambiental está precedido de una manifestación de impactos ambientales, legalmente da la opción para que la sociedad se oponga si no quiere el proyecto; de la forma en que se está haciendo, con una interpretación sesgada de la ley, siempre gana el gasolinero, aunque sólo sea un poseedor del predio en que se construirá el proyecto.

Lástima, pero todavía falta analizar el riesgo de manejar combustibles y daños a la infraestructura urbana como él drenaje.

Recuérdese lo sucedido en Guadalajara hace unas décadas. 🐦

Actos administrativos habilitadores en el nuevo paradigma ambiental*

MARIO PEÑA CHACÓN

Coordinador de la Maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y de las Maestrías en Derecho Ambiental y Derecho Público del Sistema de Estudios de Posgrados de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y corresponsal nacional del Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE)

mariopenachacon@gmail.com



“La proliferación de actividades dañosas del ambiente derivadas del ejercicio abusivo de concesiones, autorizaciones o derechos, ha obligado a regularlas para encuadrarlas en los límites de la licitud y evitar su ejercicio abusivo mediante una variedad de normas jurídicas que limitan los derechos y garantías individuales y prevalecen sobre la voluntad de las partes. Por eso es que muchas normas ambientales son de orden público”.

MARIO F. VALLS

INTRODUCCIÓN

El replanteamiento de las dimensiones del concepto de interés público en su calidad de criterio orientador de los actos de la Administración Pública se posiciona como una de las demandas del nuevo paradigma ambiental, particularmente, en materia de actos administrativos habilitadores de actividades económicas y de servicios.

* La versión original de este artículo fue publicada en Justicia Ambiental, Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA, número 8, diciembre 2016, Santiago Chile, bajo el título “*Autorizaciones administrativas frente a la tutela ambiental*”. La presente radica en una versión ampliada y actualizada al 2021.

El nuevo paradigma ambiental aboga por la tutela efectiva del derecho a un ambiente limpio, seguro, sano y sostenible, mediante el reconocimiento de su carácter transversal, finalista y evolutivo, así como de su naturaleza de derecho humano y fundamental. Complementariamente, la consolidación de sus principios generales, entre los cuales destacan los de progresividad, no regresión, pro natura, precautorio y tutela científica constituyen un insumo indispensable para comprender cómo debe reorientarse el régimen de los actos administrativos habilitadores de actividades dentro del nuevo paradigma ambiental.

Pero además, la importancia de posicionar el nuevo paradigma respecto al régimen de dichos actos, se sustenta en la premisa de que debe privar un justo equilibrio entre todos los intereses involucrados; uno que pondere las opciones de un desarrollo ecológicamente sostenible para las generaciones presentes y futuras y la protección de la salud humana y de las demás especies y ecosistemas, como parámetros condicionantes para la aprobación, revisión, modificación, prórroga, renovación o extinción de dichos actos.

Al respecto, es posible identificar importantes avances a nivel de doctrina y jurisprudencia, tanto nacional como internacional, enfocados, por una parte, en reconocer el criterio del justo equilibrio que involucra la tutela del artículo 50 constitucional como un parámetro de aplicación para el régimen de los actos habilitadores de actividades económicas y de servicios que puedan ser potencialmente dañinas para la salud, la seguridad y el ambiente. Pero además, se comienzan a trazar los alcances sobre cuáles son los nuevos criterios que deben sustentar el otorgamiento, monitoreo, modificación, renovación y extinción de algunos de los actos administrativos catalogados como habilitantes de actividades económicas y de servicios.

En tal sentido, este artículo pretende, primeramente, ilustrar la naturaleza jurídica de los actos administrativos habilitadores de actividades económicas y de servicios. Posteriormente, se detallarán los alcances del nuevo paradigma ambiental; contexto que permitirá abordar en un tercer y cuarto apartado, la forma en que deben concebirse los actos administrativos habilitadores de actividades desde la perspectiva de la doctrina comparada más calificada y la jurisprudencia constitucional costarricense.

1. ACTOS ADMINISTRATIVOS HABILITADORES

Los actos administrativos habilitadores de actividades económicas y de servicios pueden ser clasificados en: autorizaciones, licencias, permisos y concesiones.

Para Jinesta Lobo,¹ la autorización administrativa es un acto típico de habilitación, por medio del cual la Administración Pública concede al administrado la potestad de ejercer derechos preexistentes, luego de haber realizado una valoración discrecional sobre su oportunidad y utilidad con respecto al interés general.

Por su parte, Jiménez Meza² define al acto de autorización como una declaración de voluntad de la Administración habilitante, a favor de aquella persona pública o privada, que

¹ Jinesta Lobo, Ernesto, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Parte General, Editorial Jurídica Continental, 2009.

² Jiménez Meza, Manrique, Justicia Constitucional y Administrativa, Editorial Investigaciones Jurídicas, 1999.

haya cumplido con todos y cada uno de los requisitos reglados, limitándose a ponderar la legalidad de lo solicitado en el ámbito del interés público que la misma Administración debe tutelar. De esta forma, por medio del acto de autorización, la Administración levanta las barreras frente a un derecho que ya se tiene, pero que debe ser necesariamente declarado a favor del sujeto previamente favorecido, siempre que se cumplan con las exigencias vinculantes del ordenamiento jurídico.

El Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites³, en su artículo 2.4 define autorización de la siguiente forma: *“Es un acto de habilitación. Mediante este acto el administrado gestiona una petición a la Administración Pública, la cual es discrecional en cuanto a motivo y contenido. En este sentido, la administración realiza una apreciación de la solicitud del particular y la sopesa con el interés general”*.

Por su parte, el artículo 2.15 del Reglamento antes citado, incluye la siguiente definición de licencia: *“Es un acto de habilitación de actos del administrado por razones de orden público. Mediante este acto el administrado gestiona una petición a la Administración la cual, a diferencia de la autorización, tiene el contenido y los motivos reglados. En este acto administrativo la administración realiza una apreciación de todos los elementos de la solicitud del particular y la sopesa con el interés general; de dicho análisis la administración le concede, al particular, derechos.”*

Si bien los actos administrativos de autorización y licencia encuentran como punto de coincidencia la declaración de un derecho preexistente, y, por tanto, no constituyen *ex novo* un derecho, Jinesta Lobo⁴ los diferencia en razón de que el primero de ellos obedece a una petición expresa del administrado, pero que generalmente es discrecional en cuanto a motivo y contenido, mientras que, en el acto de licencia, en sentido estricto, el contenido es necesariamente reglado. En ambos casos, de conformidad con los artículos 2.4 y 2.15 del mencionado Reglamento, la administración debe realizar una apreciación de todos los elementos de la solicitud del particular y sopesarlos con el interés general.

En cuanto al acto habilitador denominado permiso, el Reglamento antes citado en su artículo 2.19, lo define de la siguiente manera: *“Es un acto que autoriza a una persona, el ejercicio de un derecho, en condiciones determinadas y sin cuyo título no se podría decir, hacer o dejar de hacer una cosa. Con el permiso no se autoriza ni se delega nada sino que se tolera o permite realizar algo determinado y específico a una persona física o jurídica”*.

Al respecto, tanto la jurisprudencia constitucional⁵ como la contenciosa administrativa⁶ de Costa Rica se han encargado de desarrollar ampliamente su naturaleza e implicaciones jurídicas, destacándose las siguientes características:

a) El permiso crea una situación jurídica individual condicionada al cumplimiento de la ley, siendo que su incumplimiento implica su caducidad;

³ Decreto Ejecutivo número 37045 del 22 de febrero de 2012.

⁴ *Ibid.*

⁵ Votos constitucionales: 2306-91, 3451-96, 2443-2003, entre otros.

⁶ Resolución N°1029-2012 del 23 de agosto del 2012 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

b) *Se da intuito personae en consideración a sus motivos y al beneficiario; es decir, en principio se prohíbe su cesión y transferencia;*

c) *Confiere un derecho debilitado o un interés legítimo. La precariedad del derecho del permisionario se fundamenta en que el permiso constituye una tolerancia de la Administración Pública respectiva que actúa discrecionalmente;*

d) *Es precario, razón por la cual la Administración Pública puede revocarlo en cualquier momento, sin derecho a resarcimiento o indemnización;*

e) *Su otorgamiento depende de la discrecionalidad administrativa, por lo que la Administración Pública puede apreciar si el permiso solicitado se adecua o no al interés general.*

Para Jinesta Lobo,⁷ si bien tanto la figura de la autorización como la del permiso tienen como objeto común el levantamiento y la remoción de obstáculos para el ejercicio de una actividad determinada, la autorización se distingue en que solo es oponible a la propia administración y sus órganos, mientras que el permiso puede hacerse valer frente a los administrados. Además, en el caso de la autorización, la actividad no se encuentra prohibida; existiendo, en ocasiones, un derecho preexistente. Mientras que, en el caso del permiso, siempre se otorga un derecho debilitado nuevo que supone una excepción a una prohibición de orden público.

Finalmente, el acto de concesión ha sido definido por Jinesta Lobo⁸ como aquel que la Administración otorga para transferir a otro sujeto, normalmente un sujeto de derecho privado sea persona física o jurídica, un poder o un derecho propio o impropio que el sujeto no tenía antes. En tal sentido, la Administración le confiere al sujeto un estatus jurídico, una situación jurídica o un derecho, por lo que se trata de un acto creador y constitutivo de derechos *ex novo*. De esta forma y según el criterio de Jiménez Meza,⁹ en la concesión el derecho subjetivo se constituye por un acto administrativo que así lo declara, tras haberse cumplido con el respectivo procedimiento.

Para Jinesta Lobo,¹⁰ el acto de concesión “*confiere un estatus jurídico, una situación jurídica o un derecho, precisamente, su característica esencial estriba en caracterizarse por ser un acto administrativo creador de derechos. Existen dos tipos de concesiones: a) las constitutivas, que son aquellas por las cuales la administración pública constituye en los administrados nuevos derechos derivados del ordenamiento jurídico y que se forman ex novo (v. gr. concesiones especiales de dominio público como la explotación y aprovechamiento de las aguas de un río por una empresa para efectos de riego o la concesión sobre el área de uso restringido de la zona marítima terrestre) y b) las traslativas, en las que el derecho del concesionario nace como consecuencia directa e inmediata del traspaso de poderes propios del concedente (v. gr. concesiones de servicio público y de obra pública). La concesión es otorgada intuito personae, tomándose en consideración las condiciones y calidades del concesionario*”.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Jiménez Meza, Manrique, Justicia Constitucional y Administrativa, Editorial Investigaciones Jurídicas, 1999.

¹⁰ *Ibid.*

En el voto número 1996-3451 del 9 de julio de 1996, la Sala Constitucional costarricense diferenció claramente entre las figuras de la concesión como acto administrativo creador de derechos subjetivos perfectos, de la figura del permiso como acto unilateral, precario y dador de derechos debilitados. Al efecto, dispuso:

“(…) La doctrina del Derecho público admite de manera casi unánime, que la trascendencia que tiene la concesión, por ser la forma ordinaria para la satisfacción de la necesidad del servicio, desaparece en el permiso, que al ser otorgado por la administración tiene aplicación en supuestos carentes de esa mayor importancia, de donde se deriva su naturaleza esencialmente temporal. Por ello el permiso tiene un contenido unilateral y precario. Su precariedad es consubstancial con la figura misma, de manera que el permisionario –salvo la prerrogativa de ejercitar su actividad– carece de derechos concretos que pueda exigir al Estado y que vayan más allá de lo que dispone el acto administrativo de autorización. La facultad emergente para conceder un permiso no constituye un derecho subjetivo completo y perfecto y su propia esencia admite que sea revocado sin responsabilidad para la administración, es decir, sin derecho a indemnización, cuando desaparecen las causas que le han dado origen, o cuando la Administración formaliza el contrato de concesión. La posibilidad que tiene la administración de revocar el permiso, sin necesidad de que exista una cláusula especial que así lo establezca es de principio general, pero de todas formas, cuando la revocación sea jurídicamente posible, ésta no puede ser intempestiva, ni arbitraria, conceptos jurídicos que han sido suficientemente desarrollados por la Sala. Se parte de que quien se vincula a la administración sobre bases tan precarias no puede luego quejarse de las consecuencias que de ello se derivan. Ahora bien, el otorgamiento de permisos depende de la discrecionalidad administrativa y la Administración puede apreciar si el permiso que se pide está o no de acuerdo con el interés público y conforme a ello decidir si lo otorga o lo niega”.

Para finalizar este análisis general, también es posible distinguir entre los actos de concesión y autorización. Al respecto, JIMÉNEZ MEZA¹¹ establece como criterio diferenciador el momento del nacimiento del derecho subjetivo y la técnica para su declaratoria. El autor explica que, en la concesión, el derecho subjetivo se constituye por un acto administrativo firme y eficaz que lo declara como tal, luego de cumplirse con el procedimiento respectivo; mientras que, en la autorización, el derecho subjetivo no se constituye por medio de un acto de igual naturaleza, sino que se consolida en virtud del ordenamiento jurídico. Por lo tanto, por medio de un acto administrativo posterior, la Administración levanta obstáculos para que el derecho preconstituido sea objeto de disfrute mediante su declaratoria; esto previo al cumplimiento de los requisitos previamente definidos.

¹¹ *Ibid.*

2. EL NUEVO PARADIGMA AMBIENTAL

De acuerdo a Lorenzetti y Lorenzetti,¹² “*el paradigma ambiental actúa como un principio organizativo del pensamiento retórico, analítico y protectorio, que se vincula con la interacción sistémica y con los enfoques holísticos. Se persigue bajo estas premisas una coordinación en el funcionamiento entre los sistemas económico, social y natural y una comunicabilidad de los principios entre el Derecho Público y el Privado. Todo ello, con el objeto de abordar conflictos que suelen surgir en la esfera social, la cual contempla los bienes públicos y aquellos actos que realiza el individuo situado en la acción colectiva. En estos casos los derechos subjetivos son interpretados de modo tal que no conspiran contra la integridad de tales bienes. En la relación entre derecho de propiedad y medio ambiente debe reconocerse una «función ambiental», en virtud de que la multiplicidad de derechos individuales de los propietarios debe coordinarse orientándose en la preservación del bien colectivo. El paradigma ambiental concibe a la naturaleza como un bien colectivo, escaso o en situación de peligro y está dispuesto a limitar los derechos individuales. Se produce bajo este enfoque una modificación en la noción de Estado de Derecho. El Estado de Derecho Ambiental incorpora la variable colectiva y la tutela de los bienes comunes como un eje central de las políticas públicas. Por su parte, los instrumentos jurídicos también son sometidos a revisión y se «medioambientalizan» institutos tales como la teoría de los bienes, la responsabilidad civil y el proceso, entre otros. Se pretende colocar a los sistemas legales en sintonía con las reglas de la naturaleza a los efectos de lograr una mayor implementación del Derecho Ambiental*”.

El Estado ambiental de derecho que, en el caso costarricense, surge a partir del reconocimiento constitucional del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado en 1994,¹³ se postula como el medio idóneo para alcanzar el fin superior de conservación y uso racional, sostenible, equitativo y solidario de los bienes y servicios ambientales; asegurando, a la vez, la tutela del resto de los derechos humanos, con el objetivo máximo de satisfacer el interés público ambiental.

El criterio clásico del interés público,¹⁴ considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados y apreciable tomando en cuenta los valores de la seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, debe ser repensado a la luz del nuevo paradigma ambiental propio del Estado ambiental de derecho. Así lo entendió el legislador costarricense, cuando al promulgar la Ley de Biodiversidad¹⁵ en 1998, plasmó en su artículo 11 el criterio especial del interés público ambiental, disponiendo lo siguiente: “*Son criterios para aplicar esta ley; (...) 3. Criterio de interés público ambiental: El uso de los elementos de la biodiversidad deberá garantizar las opciones de desarrollo de las futuras generaciones, la seguridad alimentaria, la conservación de los ecosistemas, la protección de la salud humana y el mejoramiento de calidad de vida de los ciudadanos*”.

¹² Lorenzetti, Ricardo Luis, Lorenzetti, Pablo, Principios e instituciones de derecho ambiental, Editorial La Ley, 2019.

¹³ Reforma al artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica mediante Ley número 7412 del 24 de mayo de 1994, publicada en el Diario Oficial La Gaceta número 111 del 10 de junio de 1994.

¹⁴ Artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, ley número 6227 del 02 de mayo de 1978.

¹⁵ Ley número 7788 del 30 de abril de 1998.

El carácter transversal, finalista y evolutivo del derecho ambiental, su condición de derecho humano y fundamental, así como la consolidación de sus principios generales, en especial los de progresividad, no regresión, pro natura, tutela científica y precautorio, demandan un nuevo enfoque interpretativo de muchos de los institutos clásicos del derecho.

Los actos administrativos habilitadores de actividades económicas y de servicios no escapan de dicha circunstancia. Mediante el otorgamiento de autorizaciones, licencias, permisos y concesiones, la Administración Pública debe procurar garantizar el justo equilibrio entre la protección ambiental, el desarrollo económico y las actividades de los particulares, tomando en consideración la necesaria interrelación entre los elementos del desarrollo económico (turismo, inversión, empleo, infraestructura, finanzas sanas y sistema tributario), de la política social (educación, salud, seguridad) y de la protección ambiental (deber de garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado).¹⁶

Por lo anteriormente expuesto, los actos administrativos habilitadores se constituyen en instrumentos esenciales e imprescindibles con los que cuenta el Estado de derecho para alcanzar los objetivos del desarrollo ecológicamente sostenible.

3. DOCTRINA COMPARADA SOBRE ACTOS ADMINISTRATIVOS HABILITADORES EN MATERIA AMBIENTAL

Tomando como sustento el histórico fallo de la Corte Suprema de Justicia de Argentina CXVIII, 278 y XXXI, 23, Podestá, Santiago y otros contra la Provincia de Buenos Aires sobre indemnización de daños y perjuicios, de fecha 14 de mayo de 1887, mejor conocido como el caso de los “*Saladeristas*”;¹⁷ así como la sentencia de la Suprema Corte de Buenos Aires de Garovaglio y Zorraquín S.A contra la Provincia de Buenos Aires – Obras Sanitarias de la

¹⁶ Entre otros, pueden consultarse los votos constitucionales 2009-17155 y 2013-10540.

¹⁷ SUMARIO: Código Civil, art. 2611. Leyes de la Provincia de Buenos Aires del 31 de mayo de 1822 y de 6 de septiembre de 1881. Ley 13, Título 32, Partida 3°. DOCTRINA DEL FALLO: **Antecedentes:** Los saladeristas de Barracas demandaron a la Provincia de Buenos Aires por la indemnización de los daños y perjuicios que les ha causado la suspensión de las faenas de los saladeros situados en el Riachuelo de Barracas ordenada por la ley de la Provincia de Buenos Aires del 6 de septiembre de 1881. **Doctrina:** “Que por ellas (N. del A: se refiere a las disposiciones administrativas sobre saladeros dictadas hasta la fecha de la ley que motiva el juicio), no se acuerda a los demandantes ningún derecho irrevocable para establecer sus saladeros en el Riachuelo de Barracas, pues se limitan a reglamentar esta industria, prescribiendo las condiciones higiénicas a que debe sujetarse y aún suspendiendo el ejercicio de ella en aquel punto, cuando la salud pública ha hecho necesaria esta medida”. “Que la autorización de un establecimiento industrial está siempre fundada en la presunción de su inocuidad, y no obliga al Gobierno que la concedió, cuando esta presunción ha sido destruida, por los hechos, pues en tal caso, el deber que sobre él pesa de proteger la salud pública contra la cual no hay derechos adquiridos, recobra toda su fuerza y no solamente puede imponer el establecimiento nuevas condiciones, sino retirar la autorización concedida, si estas no se cumplieran o fuesen ineficaces para hacerlos totalmente inocuos”. “Que la objeción que hoy se opone a la ley y decreto citados, de ser contrarios a la Constitución y a las leyes civiles, por cuanto atacan la propiedad y el ejercicio de una industria lícita, no tiene fundamento alguno legal, porque según la Constitución, esos derechos están sujetos a las leyes que reglamenten su ejercicio, y según nuestro Código Civil, la propiedad está sujeta a las restricciones y limitaciones exigidas por el interés público o por el interés privado correspondiente (arts. 2611 del Código Civil)”.

provincia de Buenos Aires – O.S.B.A., del 26 de setiembre de 2007, el jurista argentino FALBO,¹⁸ de manera acertada y precisa, presenta un catálogo básico de los rasgos y perfiles específicos de los actos administrativos habilitadores de actividades y servicios frente a la tutela del ambiente, caracterizado por los siguientes elementos:

- *Inocuidad como fundamento: el permiso o autorización administrativa solo puede sustentarse en que el establecimiento o actividad será inocuo.*
- *Inocuidad como primer objetivo: el objetivo del permiso o autorización administrativa es hacer inocuos a los establecimientos o actividades.*
- *No nocividad como segundo objetivo: la condición —implícita— que permite otorgar un permiso o autorización administrativa, es la de la no-nocividad.*
- *Provisionalidad de toda autorización administrativa.*
- *Obligación positiva del Estado de actuar en defensa de la salud pública.*
- *No obliga al Estado en ningún sentido a favor del autorizado, si la presunción de inocuidad no se comprueba en los hechos.*
- *Preeminencia —o prevalencia— de los derechos de la colectividad por encima de los derechos individuales y del derecho de propiedad. El permiso se otorga bajo la condición de no ser nocivo para la comunidad, tampoco se puede comprometer la salud pública, ni esparcir la muerte ni el duelo. Se descarta que el permiso o autorización administrativa genere derechos adquiridos.*
- *Rigor: el abordaje y análisis del permiso o autorización debe estar definido por una actitud de particular rigor en el decisor; rigorismo que impone todo lo que se relaciona con la afectación del ambiente.*
- *Dimensión intergeneracional: aparecen las generaciones futuras como una nueva dimensión de análisis y validación de la autorización administrativa.*

Del catálogo de Falbo resaltan una serie de aspectos medulares que es preciso desarrollar con mayor detalle a través de la más calificada doctrina comparada.

En un primer orden de ideas, desde principios del siglo anterior, el tratadista costarricense Brenes Córdoba,¹⁹ afirmaba: *“El permiso concedido por las autoridades administrativas para establecer alguna industria u otra cosa que llegue a ser incómoda de modo que produzca daños reclamables, no impide la acción de los perjudicados, porque tales permisos se otorgan siempre, aunque no se diga de manera expresa, sin perjuicio de terceros”*.

De lo expuesto por Brenes Córdoba, es posible sustentar la tesis de que todo acto administrativo habilitador de actividades potencialmente dañinas para la salud y el ambiente lleva tácitamente inserta la máxima del *alterum non laedere*, teniendo como consecuencia que tales actos no funcionen como causa eximente de responsabilidad por daño ambiental.²⁰ Además, es importante destacar que a la luz del nuevo paradigma ambiental y su dimensión inter

¹⁸ Falbo, Anibal J., La autorización administrativa es irrelevante para la responsabilidad civil ambiental. Análisis del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, en Revista Derecho Ambiental, número 43, julio-setiembre 2015, Argentina.

¹⁹ Brenes Córdoba, Alberto, Tratado de los Bienes, Editorial Juricentro, séptima edición, 2001.

²⁰ *“La autorización administrativa de una actividad, obra o proyecto que genera inmisiones no implica per se su licitud desde el punto de vista civil, ni tampoco su carácter de tolerable. El hecho que las*

e intra generacional e inter especies , esos “terceros” se convierten actualmente en las generaciones presentes y futuras, así como las demás especies con las que compartimos el planeta, también merecedoras de protección por parte del Estado de derecho ambiental.

Por su parte, el ilustre jurista argentino Valls,²¹ pionero del derecho ambiental latinoamericano, basado en el fallo de los “*Saladeristas*” antes citado, reconoce la facultad estatal de aplicar normas ambientales a situaciones creadas. Esto, inclusive a aquellas situaciones que cuentan con autorización administrativa, sin que ello transgreda el principio de retroactividad, tomando como fundamento el deber de proteger la salud pública y el ambiente; circunstancia contra la cual no existen derechos adquiridos. En ese sentido expuso: “*La proliferación de actividades dañosas del ambiente derivadas del ejercicio abusivo de concesiones, autorizaciones o derechos, ha obligado a regularlas para encuadrarlas en los límites de la licitud y evitar su ejercicio abusivo mediante una variedad de normas jurídicas que limitan los derechos y garantías individuales y prevalecen sobre la voluntad de las partes. Por eso es que muchas normas ambientales son de orden público*”.

Complementariamente, Jordano Fraga²² expone, de conformidad con la jurisprudencia española, que en materia de licencias de actividad no existen derechos adquiridos²³. Asimismo, afirma que sin licencia no hay derecho adquirido²⁴ y que las licencias ambientales como actos-condición no generan derechos adquiridos a contaminar, debiendo adaptarse a la legislación ambiental que se vaya dictando.²⁵ Señala, además, que las normas ambientales habitualmente miran al futuro (por ejemplo, se someten a Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) las futuras actividades que se implanten), pero cada vez es más usual que también contemplen el pasado desde la premisa que nadie tiene ganado el derecho adquirido a contaminar (si se amplían actividades existentes o se trasladan habrán de someterse a EIA). Por ello, expone que las autorizaciones ambientales son actos condiciones con *rebus sic stantibus* incorporado, que implican una cláusula de progreso autorizada por el poder transformador propio de un Estado Social, normalmente formulada en el derecho ambiental como *mejor tecnología posible*.²⁶

inmisiones estén por debajo de los límites administrativamente establecidos, no conlleva su tolerabilidad desde el derecho civil. Por ello, de existir autorización y no sobrepasarse los límites reglamentarios, le correspondería al perjudicado la carga de la prueba del carácter intolerable, mientras que la falta de autorización o al sobrepasarse los límites reglamentarios, la carga se invierte en el responsable generador de la inmisión”. Peña Chacón, Mario, Responsabilidad ambiental derivada de las relaciones de vecindad, *Revista Monfrague Desarrollo Resiliente*, volumen II, número 2, abril 2014.

²¹ Valls, Mario Francisco, *Derecho Ambiental*, primera edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.

²² Jordano Fraga, Jesús, “El Derecho Ambiental del siglo XXI, Medio Ambiente & Derecho”, *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Sevilla*, número 09, julio 2003, España.

²³ STS de 22 de julio de 1996, Ar. 1996/6203

²⁴ STS de 23 de marzo de 1992. Ar. 1992/3229

²⁵ STSJ de Andalucía de 9 de febrero de 1999, RJCA 1999W371, Sala en Sevilla de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, y STSJ de Andalucía, de 1 de diciembre de 1999, RJCA 1999W4772, Sala en Málaga de lo Contencioso-Administrativo.

²⁶ Jordano Fraga, Jesús, “El Derecho Ambiental del siglo XXI, Medio Ambiente & Derecho”, *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Sevilla*, número 09, julio 2003, España.

En esa misma línea, Esteve Pardo²⁷ ratifica la provisionalidad propia de las autorizaciones administrativas relacionadas con lo ambiental, las cuales están siempre abiertas a nuevas exigencias, especialmente a raíz de los constantes avances de la ciencia y la técnica; nuevamente de conformidad con lo que se denomina la *mejor tecnología disponible*.

Por último, de acuerdo a Falbo,²⁸ todo nuevo avance, conocimiento, descubrimiento científico o técnico, impactará directamente y decisivamente en toda autorización o permiso. De manera tal que el sujeto autorizado deberá adecuar su actividad o proceso a los nuevos datos que vayan surgiendo, aportados básicamente por la ciencia y la tecnología (sin que pueda negarse la posibilidad de que provengan de otras áreas del conocimiento), o bien deberá cesar en su actividad.

4. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COSTARRICENSE RELACIONADA CON ACTOS ADMINISTRATIVOS HABILITADORES EN MATERIA AMBIENTAL, SANITARIA Y DE SEGURIDAD

Coincidiendo con los postulados del catálogo desarrollado por FALBO, la jurisprudencia constitucional costarricense, basada en los principios ambientales de progresividad, tutela científica y precautorio, ha sido la encargada de establecer los rasgos, perfiles, límites, restricciones y condiciones ambientales de los actos administrativos habilitadores de actividades con potencial impacto ambiental negativo.

Con relación a la provisionalidad de los actos administrativos habilitantes, su imposibilidad de generar derechos adquiridos y la prevalencia del derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado sobre el interés individual de desarrollar actividades, la Sala Constitucional costarricense, por medio de la sentencia 2004-14576, dispuso:

“Al respecto, estima la Sala que a pesar de que efectivamente se le está exigiendo al recurrente el cumplimiento de algunos requisitos que no fueron solicitados por la Administración años atrás, lo cierto del caso es que, por encontrarse de por medio el interés público de proteger la salud, la vida, la seguridad de las personas y el ambiente, no puede considerarse válido el argumento del recurrente en el sentido de que por tener veinte años de operar ahí puede continuar haciéndolo ya que precisamente la exigencia de esas nuevas condiciones y requisitos, tiende a preservar el ambiente y a garantizar el derecho a la salud, a la vida y a la seguridad de las personas que habitan en el lugar que es una zona residencial. En ese sentido y como en otras ocasiones se ha afirmado, estima la Sala que tratándose de materia ambiental y de la preservación de los derechos a la salud, a la vida o la seguridad de las personas, no solo no puede considerarse la existencia de derechos adquiridos sino que, además, el Estado siempre cuenta con la posibilidad de exigir el cumplimiento de nuevos requisitos a las diferentes actividades que desarrollen los individuos, aún cuando el inmueble o el tipo de labor que se realiza, sea anterior a la modificación de la ley que exige nuevas condiciones. Debe recordarse que esta Sala en cuanto al ambiente se refiere, ha manifestado que la protección y preservación de la integridad del medio ambiente natural es un derecho fundamental, de modo que frente al interés particular de un individuo a desarrollar una actividad, prevalecerá sin duda alguna, el derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; derecho éste que también le concierne a aquel individuo. A partir de

²⁷ Esteve Pardo, José, Derecho del Medio Ambiente, 3ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2014.

²⁸ *Ibid*

lo dicho entonces, estima la Sala que el recurrente no puede alegar que ha derivado derechos adquiridos por haber disfrutado del ejercicio de una actividad que ahora no se ajusta a derecho y por el hecho de que no le hubieran exigido en el pasado el cumplimiento de determinados requisitos, pues el interés público representado por el Estado en cuanto a su obligación de velar por el derecho que le asiste a toda persona de gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado así como también del derecho a la vida, a la salud o a la seguridad de las personas predomina sobre el interés privado de la explotación de la actividad de parqueo de cisternas que se ha estado desarrollando en una zona que en la actualidad no reúne las condiciones para ese tipo de labores, sobre todo si se toma en cuenta que, en todo caso, la actividad no cuenta con permiso sanitario de funcionamiento ni tampoco con patente municipal por lo que es evidente que el ejercicio de esa actividad ha estado al margen del ordenamiento jurídico. Ahora bien, como consecuencia de lo anterior, en caso de que la actividad deba ser clausurada con fundamento en las anteriores consideraciones, el individuo siempre cuenta con la posibilidad de que se le indemnice cuando ello sea procedente, lo cual, en todo caso, deberá ser determinado por la autoridad competente por cuanto se refiere a un aspecto de legalidad. En consecuencia, este Tribunal considera que en la especie no se ha producido la violación alegada por la parte recurrente en concordancia con las consideraciones anteriormente señaladas”.

En sentido similar, la Sala Constitucional dejó claro en el voto número 2006-4746, la obligación del Estado de ejercer un control constante y efectivo de las actividades potencialmente dañinas de la salud pública y de exigirle al administrado, el cumplimiento de toda normativa vigente a la fecha de realizar la respectiva solicitud, sin que ello conlleve violación alguna a la regla de irretroactividad contenida en el artículo 34 constitucional.

“Precisamente, en materia de salud pública los permisos son otorgados por períodos cortos con la intención de que el control que ejerza el Estado (a través del Ministerio de Salud) de las actividades potencialmente lesivas de la salud pública, sea un control constante y efectivo. Al acudir la amparada a solicitar prórroga de su permiso, en el fondo lo que hizo fue requerir una nueva licencia, por lo que en ese momento la Administración no solo podía, sino que además debía, exigirle el cumplimiento de toda la normativa vigente a la fecha de su nueva solicitud. En razón de lo anterior, esta Sala estima que en la especie no ha ocurrido una aplicación de las normas referidas contraria a la regla contenida en el artículo 34 constitucional, sin perjuicio de la posibilidad que conserva la amparada de acudir a la vía administrativa o a la jurisdicción común a reclamar en caso de que considere encontrarse ante un supuesto de responsabilidad por actividad lícita de la Administración, prevista en los artículos 194 y 195 de la Ley General de la Administración Pública”.

Además, la jurisprudencia constitucional reconoce el poder-deber de la Administración de exigir el cumplimiento de nuevos requisitos para otorgar o renovar actos habilitadores de actividades económicas y de servicios, en aras de preservar los derechos supraindividuales o de incidencia colectiva, sin que sea relevante la fecha en que ha iniciado la actividad, obra o proyecto del que se trate, enfatizando que en materia de salud pública no existen derechos adquiridos ni situaciones jurídicas consolidadas. Este fue el criterio sostenido por la Sala Constitucional en la sentencia número 1993-2742:

“Del informe rendido –que se tiene dado bajo juramento– y de la documentación a él acompañada se desprende que la nueva orden de desalojo emitida por el codemandado Inspector Sanitario de Curridabat, de conformidad con lo ordenado en resolución N° DM 1544-92 –de

lo que se reclama-, se basa no sólo en el incumplimiento de parte de la empresa recurrente de anteriores Ordenes Sanitarias para que evacuaran sanitariamente las aguas pluviales y desechos sólidos (aceites) de su propiedad para evitar filtraciones a las propiedades de sus vecinos -de lo que éstos se quejaban- y para proteger la Salud Pública, sino en el hecho de operar sin el debido Permiso Sanitario de Funcionamiento, que tenía que solicitar al Departamento de Ingeniería Sanitaria lo cual se negó a hacer -pese a la advertencia en tal sentido se le hizo desde el ocho de agosto de mil novecientos ochenta y ocho por medio de la Orden Sanitaria N° 17343-A-, sin que pueda alegarse -como se pretende que la Ley General de Salud entró en vigencia con posterioridad a la construcción y operación de las instalaciones de la recurrente por lo que ésta tenía derechos adquiridos, pues no sólo dicha ley es de orden público y, por ende, oponible a los intereses particulares, sino que en detrimento de la salud pública no existen derechos adquiridos ni situaciones jurídicas consolidadas, de manera tal que toda empresa debe adecuar sus instalaciones y funcionamiento a las disposiciones que en esta materia establezca el Estado, sin importar -como en este caso- que aquella haya estado operando antes de la entrada en vigencia de la nueva normativa, a la que en todo caso, deberá adecuarse dentro de un plazo razonable. De modo que lo actuado por los recurridos no resulta arbitrario, pues además de serlo dentro del ámbito de las facultades y competencias otorgadas por la Ley, lo fue para poner a derecho una situación irregular, situación que no remedió la recurrente a pesar de habersele otorgado al efecto un plazo más que suficiente (...)”.

Por otra parte, mediante el voto número 2013-6615, la Sala Constitucional tuvo la oportunidad de dirimir una controversia relacionada con la potestad administrativa de control y regulación de actividades económicas frente al derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado, disponiendo al efecto lo siguiente:

“(…) toda actuación del Estado debe guardar un justo equilibrio entre todos los intereses involucrados, siendo que cuando existe un estado de certeza por un bajo impacto ambiental sobre ciertas actividades, podría ser procedente relevar ciertos estudios y evaluaciones técnicas-científicas de impacto ambiental, pero cuando ello no está presente, el Estado debe resguardar otros principios. Toma en cuenta la Sala que el interés por agilizar los trámites administrativos nunca puede ceder ante el principio precautorio, especialmente si se está frente a actividades peligrosas para el ambiente, y para el ser humano”.

Por su parte, en el voto 2017-9565, la Sala Constitucional ratificó su posición en cuanto a la naturaleza jurídica de los actos administrativos municipales denominados certificados de uso de suelo y la posibilidad de su modificación, en aplicación del principio precautorio, por razones ambientales sobrevinientes. En ese sentido dispuso:

“VII. Sobre los certificados de uso de suelo. *En cuanto a este aspecto, este Tribunal ha definido que los certificados de uso de suelo son un acto administrativo que nace del ejercicio de la potestad normativa del ente corporativo, que afecta directamente la esfera jurídica del administrado -favorable y desfavorablemente a la vez-; y que genera efectos jurídicos independientes. Ello por cuanto su contenido beneficia al administrado y a la vez le establece limitaciones, es decir, le otorga el derecho a destinar el bien conforme al uso de suelo establecido en la reglamentación una vez obtenidos los respectivos permisos y a la vez limita el ejercicio de los atributos del derecho propiedad, en aplicación de las regulaciones urbanísticas y el régimen ambiental vigente. Al ser actos favorables, se encuentran cubiertos por el principio de intangibilidad de los actos propios, por lo que su anulación o*

revisión implica la observación de los requisitos formales y sustanciales establecidos al efecto en el ordinal 173 de la Ley General de la Administración Pública_ (véanse, entre otros los Votos 2016-015501, 2006-005832, 2010-12815, y 2010-4161).

No obstante lo anterior, cuando hay un hecho sobreviniente donde técnicamente se demuestre que pueda existir una afectación al recurso hídrico, en este supuesto deberá dársele primacía a la protección a este recurso y, por consiguiente, la autorización de uso de suelo deberá ajustarse a ese hecho, sin necesidad de que la Administración deba recurrir a lo dispuesto en el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública.”

VIII. Sobre las actuaciones de la Dirección de Agua del MINAE. A petición de la Municipalidad recurrida y ante la falta de certeza sobre la situación real de la naciente en cuestión, este Tribunal solicitó un informe a la entidad competente para pronunciarse sobre la existencia o no de una naciente en la zona de marras, en el Distrito de Carrillos de Poás. Del análisis de dicho informe y de la documentación aportada al efecto, se concluye que esa Dirección tiene conocimiento de la posible existencia de la naciente desde el año 2003, sin que a la fecha se haya establecido con certeza y claridad si se trata o no de un cuerpo de agua de esa naturaleza. Concretamente desde marzo de este año (2017) se cuenta con un estudio hidrogeológico, y se encuentra pendiente una prueba de fluoresceína, tendentes a determinar el origen de las aguas en cuestión. En criterio de este Tribunal resulta evidente que el hecho que hayan transcurrido 14 años desde que se tuvo noticia de esa situación, y 18 meses desde que formalmente se solicitó por parte de la Asociación mencionada la emisión de un dictamen sobre cuerpos de agua, sí resulta lesivo tanto del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como de los intereses y derechos de los vecinos y propietarios de la zona, además de evidenciar una nefasta inercia en el ejercicio de las competencias que le fueron asignadas a esa Dirección. Con base en lo expuesto, procede estimar el recurso en cuanto a este extremo, a fin de ordenar a la Dirección de Aguas del MINAE que se pronuncie sobre el origen y la naturaleza del aducido cuerpo de agua.

IX. Sobre las actuaciones de la Municipalidad de Poás. En lo que respecta a la corporación municipal, el recurrente cuestiona el cambio de uso de suelo decretado por la Municipalidad recurrida, pues considera que se está eliminando un derecho que ya se había declarado y aduce que le causa un grave perjuicio económico al amparado. De los informes rendidos por los funcionarios recurridos, y del análisis de la prueba que obra en autos, esta Sala considera que las actuaciones cuestionadas se encuentran ajustadas a derecho. Si bien inicialmente se otorgaron permisos de uso de suelo para vivienda unifamiliar en las propiedades del amparado, una vez que se tuvo noticia de la posible existencia de una naciente en esa zona se dictó la Resolución de Ubicación de Zonas de Protección N° 595, de las 12:10 horas del 13 de diciembre de 2016, decretando el radio de protección de la naciente. Es decir, la Municipalidad, haciendo uso de sus potestades de imperio, aplicó el principio precautorio y priorizó la protección al ambiente; lo cual si bien afecta claramente las propiedades del amparado, resulta procedente, tal y como se indicó en el considerando VI. Así las cosas, y dado que lo que interesa en materia ambiental es que el Estado realmente asuma una política de protección y garantía efectiva del ejercicio de aquellos derechos, tanto en un nivel meramente legal como en el nivel técnico operacional, lo procedente es desestimar el recurso en cuanto a este extremo; y si el recurrente mantiene alguna inconformidad con lo dispuesto, deberá demostrar el daño acusado en la vía administrativa o en la jurisdicción común, por ser la verificación del cumplimiento de parámetros técnicos materia de legalidad ordinaria”.

El voto antes expuesto contó con una nota del Magistrado Cruz Castro y razones separadas por parte del Magistrado Rueda Leal, ambas también avalan la facultad de los entes municipales, por razones ambientales sobrevinientes, de modificar los actos administrativos de autorización de uso de suelo, sin necesidad de cumplir, previamente, con los requisitos formales y sustanciales establecidos en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública²⁹ para la anulación de actos administrativos declaratorios de derechos. Al efecto, consignaron lo siguiente:

“XII. NOTA DEL MAGISTRADO CRUZ CASTRO: El suscrito Magistrado aclara que en este recurso no consigno razones adicionales, como sí lo hice en la sentencia número 2016-015501 de las once horas cuarenta y un minutos del 21 de octubre de 2016, dado que en el caso de la sentencia de cita, la variación del uso de suelo obedeció a un problema de vicios de nulidad y en el caso que ahora nos ocupa, la variación del uso de suelo lo que pretende es fortalecer la tutela del ambiente, en aplicación al principio precautorio contenido en el artículo 50 de la Constitución Política. La protección del ambiente requiere que el amparado se someta a limitaciones que se desconocían cuando se le dio el uso del suelo”.

“XIII. El Magistrado Rueda Leal da razones separadas únicamente respecto de la desestimatoria del amparo. Desde la sentencia No. 2016-15501 de las 11:41 horas del 21 de octubre de 2016, señalé en mis razones separadas junto con el Magistrado Cruz, que los certificados de uso de suelo únicamente tienen efectos declarativos, es decir, en mi criterio no están cubiertos por el principio de intangibilidad de los actos propios, a diferencia de lo suscrito por la Mayoría. Por consiguiente, la actuación de la autoridad recurrida no resulta arbitraria, en tanto el cambio de uso de suelo que dispuso, se encuentra dentro de sus

²⁹ Artículo 173.- **1)** Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos sea evidente y manifiesta, podrá ser declarada por la Administración en la vía administrativa, sin necesidad de recurrir al contencioso-administrativo de lesividad, previsto en el Código Procesal Contencioso-Administrativo, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República; este dictamen es obligatorio y vinculante. Cuando la nulidad absoluta verse sobre actos administrativos directamente relacionados con el proceso presupuestario o la contratación administrativa, la Contraloría General de la República deberá rendir el dictamen. En ambos casos, los dictámenes respectivos deberán pronunciarse expresamente sobre el carácter absoluto, evidente y manifiesto de la nulidad invocada. **2)** Cuando se trate de la Administración central del Estado, el ministro del ramo que dictó el respectivo acto deberá declarar la nulidad. Cuando se trate de otros entes públicos o Poderes del Estado, deberá declararla el órgano superior supremo de la jerarquía administrativa. Contra lo resuelto cabrá recurso de reposición o de reconsideración, en los términos del Código Procesal Contencioso-Administrativo. **3)** Previo al acto final de anulación de los actos a que se refiere este artículo, la Administración deberá dar audiencia a las partes involucradas y cumplir con el debido procedimiento administrativo ordinario dispuesto en esta Ley. **4)** La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo, caducará en un año, a partir de la adopción del acto, salvo que sus efectos perduren. **5)** La anulación administrativa de un acto contra lo dispuesto en este artículo, sea por omisión de las formalidades previstas o por no ser absoluta, evidente y manifiesta, será absolutamente nula, y la Administración estará obligada, además, al pago por daños, perjuicios y costas; todo sin perjuicio de las responsabilidades personales del servidor agente, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 199. **6)** Para los casos en que el dictado del acto administrativo viciado de nulidad absoluta, evidente y manifiesta corresponda a dos o más ministerios, o cuando se trate de la declaratoria de nulidad de actos administrativos relacionados entre sí, pero dictados por órganos distintos, regirá lo dispuesto en el inciso d) del artículo 26 de esta Ley. **7)** La pretensión de lesividad no podrá deducirse por la vía de la contrademanda.

potestades, en este caso, a fin de tutelar al ambiente, y ello implica, que nuevas circunstancias de un determinado lugar puedan variar la condición del uso de suelo, tal como ocurrió en este caso, al detectarse la existencia de una naciente que amerita su protección. De ahí que desestimo parcialmente el amparo por estas razones”.

Cabe destacar que, en múltiples ocasiones, la Sala Constitucional ha anulado actos habilitadores declarativos de derechos otorgados a particulares, por ser violatorios al derecho fundamental al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. A manera de ejemplo, es posible citar el voto constitucional 2008-18529 que anuló todos los permisos de construcción otorgados a propiedades ubicadas dentro de la zona de amortiguamiento (banda de 500 metros) del Parque Nacional Marino Las Baulas sin haber obtenido las respectivas viabilidades ambientales. Asimismo, en materia de protección de acuíferos, la sentencia constitucional número 2004-1923 anuló los permisos municipales y demás autorizaciones mediante los que particulares contaban con viabilidad ambiental expedida por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental.

Este mismo criterio también ha sido aplicado a situaciones patrimoniales consolidadas, incluso interlocutoriamente; tales como madera talada al amparo de actos anulados por violar el derecho al ambiente, donde la Sala Constitucional por medio del voto número 2002-6446, adicionado por el 2003-02862, no permitió siquiera la movilización ni el aprovechamiento por parte de los permisionarios de una explotación forestal.

De los votos antes expuestos, se deduce la inexistencia de derechos adquiridos y de situaciones jurídicas consolidadas en materia de actos administrativos habilitadores, siendo que todo tipo de actividades, obras o proyectos en ejecución deben ir adaptándose a la legislación ambiental, sanitaria y de seguridad que se vaya promulgando en el tiempo, normativa que, a raíz del principio de progresividad, debe ser cada vez más estricta buscando “proteger más” y “contaminar menos”.

También sería posible afirmar, que la potestad administrativa de modificación de actos habilitadores para simplificar o racionalizar trámites y requisitos o suprimir los no imprescindibles en el control y regulación de actividades económicas, se encuentra limitada por el principio precautorio, por las reglas unívocas de la ciencia y la técnica y especialmente, por el principio de progresividad, en la medida que los niveles de protección ambiental alcanzados deben ser respetados, no disminuidos, sino más bien incrementados, con el fin de asegurar a las presentes y futuras generaciones y a las demás especies, mejores condiciones ambientales

A la vez, debe tenerse claro que la prohibición de retroactividad contenida en el numeral 34 constitucional no se encuentra en contraposición con el poder-deber conferido a la Administración Pública de velar de modo continuado y progresivo por el cumplimiento del orden público ambiental, tal y como lo exige el Estado de derecho, por ello, ante el incumplimiento de las prevenciones exigibles a cualquier tipo de actividad económica o de servicios que pueda ser calificada de peligrosa, nociva o molesta para el ambiente, la salud o la seguridad, o bien, el riesgo o la constatación de una situación de peligro sobrevenido, se justifica e impone una actuación de fiscalización preventiva y precautoria por parte de las autoridades competentes, que puede llegar a hacer cesar la actividad originariamente permisible e incluso cancelar la habilitación otorgada.

CONCLUSIONES

El régimen de los actos habilitadores de actividades económicas y de servicios, debe adecuarse al nuevo paradigma ambiental, a efectos de lograr el justo equilibrio entre la protección ambiental, el desarrollo económico y las actividades de los particulares.

Dichos actos constituyen instrumentos esenciales e imprescindibles para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible, razón por la que una tutela efectiva desde el momento de su otorgamiento, así como durante su vigencia, se traduce en un abordaje oportuno en virtud de la naturaleza preventiva y precautoria que rige la tutela del derecho humano y fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Asimismo, la implementación de los principios de progresividad, no regresión, pro natura y tutela científica en la toma de decisiones relativa al otorgamiento, revisión, modificación, prórroga, renovación o extinción, así como el control, fiscalización y monitoreo de estos actos, constituye el mecanismo más efectivo para garantizar, tanto al administrado como a terceros, que todas las actividades económicas y de servicios derivadas de un acto habilitante de la Administración, se fundamentan en el corto, mediano y largo plazo, en las premisas del desarrollo sostenible y de seguridad jurídica.

Tal es la orientación que ha sido abordada por medio de la doctrina comparada y la jurisprudencia nacional, en el sentido de que la ejecución de actividades económicas y de servicios derivados de dichos actos, no se encuentra exenta de ser objeto del control de las normas ambientales, sanitarias y de seguridad anteriores o posteriores al otorgamiento del acto habilitante.

Asimismo, es preciso incorporar criterios como el de inocuidad, no nocividad, provisoriedad, prevalencia de los derechos de la colectividad, rigor; así como las reglas unívocas de la ciencia y la técnica y el principio de justicia intergeneracional e inter especies, como componentes esenciales que caracterizan las nuevas dimensiones de la tutela del interés público frente a dichas actividades.

Por lo que más allá del replanteamiento de un esquema clásico, se trata de visibilizar una metodología en la toma de decisiones administrativas que se adecue en su totalidad a las demandas actuales de la sociedad, es decir, a un nuevo paradigma ambiental que aboga por la implementación de criterios capaces de canalizar, debida y oportunamente, el régimen del justo equilibrio que operativiza los alcances del desarrollo sostenible, en el marco de un Estado ambiental de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

Brenes Córdoba, Alberto, Tratado de los Bienes, Editorial Juricentro, séptima edición, San José, 2001.

Cabrera Medaglia, Jorge, Manual de Legislación Ambiental, Editorial Jurídica Continental, San José, 2006.

Esteve Pardo, José, Derecho del Medio Ambiente, 3ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2014.

Falbo, Anibal J., La autorización administrativa es irrelevante para la responsabilidad civil ambiental. Análisis del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, *Revista Derecho Ambiental*, número 43, julio–setiembre 2015.

González Ballar, Rafael, Apuntes de Derecho Administrativo, primera edición, San José, Editorial Isolma, 2009.

Hines Céspedes, César, Temas de Derecho Público, estudios en homenaje al Dr. Rafael González Ballar, primera edición, San José, Editorial Isolma, 2011.

Jiménez Meza, Manrique, Justicia Constitucional y Administrativa, Editorial Investigaciones Jurídicas, San José, 1999.

Jiménez Meza, Manrique, Derecho Público, Editorial Jurídica Continental, San José, 2001.

Jinesta Lobo, Ernesto, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, parte General, Editorial Jurídica Continental, San José, 2009.

Jordano Fraga, Jesús, “El Derecho Ambiental del siglo XXI, Medio Ambiente & Derecho”, *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Sevilla*, número 09, julio 2003.

Lorenzetti, Pablo, Antijuridicidad como presupuesto de la responsabilidad civil por daño ambiental. Su reformulación a partir del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, *Revista Derecho Ambiental*, número 43, julio–setiembre 2015.

Lorenzetti, Ricardo Luis, Lorenzetti, Pablo, Principios e instituciones de derecho ambiental, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2019.

Peña Chacón, Mario, Derecho Ambiental Efectivo, Programa Posgrado en Derecho, Universidad de Costa Rica, primera edición, San José, 2016.

Peña Chacón, Mario, Responsabilidad ambiental derivada de las relaciones de vecindad, *Revista Monfrague Desarrollo Resiliente*, volumen II, número 2, abril 2014.

Peña Chacón, Mario, Autorizaciones administrativas frente a la tutela ambiental, Justicia Ambiental, *Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA*, número 8, diciembre 2016.

Sagot Rodríguez, El desarrollo sostenible en la jurisprudencia constitucional, primera edición, Editorial Juricentro, 2014.

Valls, Mario Francisco, Derecho Ambiental, primera edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008. 🐦

Creando estrellas en la tierra y los derechos del planeta

JOSÉ GILBERTO GARZA GRIMALDO

Profesor-investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero
garzagrimaldo33@yahoo.com.mx



La construcción de las instalaciones donde se alojará el ITER comenzó en 2010. En 2015 se trasladaron los primeros componentes de gran tamaño, la primera fase de ensamblaje está prevista que comience en 2018, la fase de puesta en marcha en 2024, el primer plasma en 2025 y el comienzo de la operación de fusión DT en 2035.¹

INTRODUCCIÓN

La revolución jurídica por el reconocimiento de los Derechos de la Naturaleza sigue su contundente marcha por la vía de la norma y sentencias de tribunales constitucionales.

Los que le apuestan a la ciencia y tecnología para resolver problemas ambientales, de igual manera siguen su carrera para encontrar propuestas o alternativas de solución.

Son propuestas de gran dimensión, como la planta nuclear por fisión en Francia o en China.

Mientras esto sucede o cristaliza, académicos y clase gobernante, nos alertan del incremento de riesgo de un exterminio global.

¹ [En línea] [Consulta: 10/05/2021]. Disponible en: <https://www.foronuclear.org/actualidad/a-fondo/el-proyecto-de-fusion-nuclear-iter/>

La luz de la esperance resurge, cuando vemos gente, como en Chile, luchar por los Derechos de la Madre Tierra.



CREANDO ESTRELLAS EN LA TIERRA

Hace tiempo leí un artículo con título poético: “Apaga un foco y enciende una estrella”, se refería a que, en España, específicamente en Canarias, las luminarias públicas por la noche no permitían ver con claridad las estrellas.

Agregaba el artículo, que muchos niños no podían gozar de ese bello espectáculo del manto de las estrellas por el resplandor de la luz pública.

Después, leí una sinopsis de una película, con igual título poético, “Estrellas en la tierra”, cuyo contenido nada tiene que ver con aspectos ambientales.²

En YouTube, se encuentran varios vídeos con el título de “*Creando estrellas en la Tierra*”,³ solo el nombre del vídeo o nota periodística te obliga a enterarte de que se trata.

En el libro “*Cómo evitar un desastre climático*”, se analiza en un capítulo las posibilidades de energías alternativas y otras acciones para contrarrestar el cambio climático (Eólica marina, Geotérmica, Baterías, Hidroeléctrica reversible, Almacenamiento térmico, Hidrógeno barato, Captura de carbono, Consumir menos) llegando a la conclusión que la energía producida por planta nuclear es la alternativa para generar en lo posible, “cero contaminaciones”.⁴

En el citado libre se lee: “*el mayor proyecto actualmente en construcción, una colaboración entre la Unión Europea y seis países más, es una instalación experimental situada en el sur de Francia y conocida como ITER... Se espera que, a mediados de la década de 2020, ITER genere plasma por primera vez y que produzca exceso de energía -diez veces más de la que necesita funcionar - a finales de los treinta.*”

Aclaremos...

¿Qué es ITER?

R: *El acrónimo ITER responde a las siglas International Thermonuclear Experimental Reactor (Reactor Experimental Termonuclear Internacional), aunque la palabra “Iter” también*

² “Estrellas en la Tierra, un filme que enseña a pensar y repensarnos desde la cotidianidad y las aristas del hogar y la educación formal, es una contribución al género documental educativo, el cual desde distintas miradas ofrece un entramado de significaciones que se pueden dilucidar e interpretar; salen a relucir conceptos como autoritarismo, educación tradicional, dislexia, estudio de caso y creaticidio.” [En línea] [Consulta: 10/05/2021]. Disponible en: <http://otrasvoceseneducacion.org/archivos/364997> <https://www.youtube.com/watch?v=8jvnjH8OWAQ>

³ [En línea] [Consulta: 05/05/2021]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Nn5joMmr-bM&t=27s>

⁴ Gates, Bill, *Cómo evitar un desastre climático*, Plaza&Janés, México, 2021, pp. 88-126.

significa “el camino” en latín. Se trata de uno de los proyectos energéticos más ambiciosos del mundo.⁵

¿Es una planta nuclear por fusión o fisión? ⁶

R: *La instalación de este proyecto se encuentra en Cadarache, al sur de Francia, y cuenta con la colaboración de 35 países para construir el Tokamak más grande del mundo, un dispositivo de fusión magnética diseñado para demostrar la viabilidad de la fusión como fuente de energía a gran escala y libre de emisiones de carbono, basándose en el mismo principio por el cual el sol y las estrellas generan su energía.*

Este proyecto experimental es de crucial importancia para el avance de la fusión nuclear y para preparar el camino para las centrales comerciales de fusión.

ITER será el primer dispositivo de fusión que conseguirá una ganancia neta de energía (es decir, se produce más energía que la absorbida por el funcionamiento del sistema), así como el primer dispositivo que mantendrá la fusión durante periodos largos de tiempo. También será el primero en poner a prueba las tecnologías integradas, materiales y física necesarios para la producción comercial de la electricidad de fusión.⁷

James Lovelock, en su libro “La venganza de la Tierra”, de igual manera se inclina por la energía nuclear para alcanzar en breve tiempo la emisión cero, que tanto se anhela y exige las condiciones actuales del cambio climático.

Esta planta termonuclear representa un gran sueño y esperanza para la humanidad. Existen movimientos en el mundo contra estas instalaciones por los accidentes que se han presentado en varias partes del mundo, entre ellas, Japón:

En la historia de la energía nuclear ha habido numerosos incidentes. Los considerados más graves teniendo en cuenta la Escala Internacional de Eventos Nucleares (INES) han sido el producido en la central de Three Mile Island, en Pensilvania (EE UU), en 1979 y el de Chernóbil, en 1986, el peor accidente nuclear de la historia hasta ahora. Ambos se produjeron por fallos humanos. En España, el accidente más grave ha sido el de la central de Vandellós I, en Tarragona.⁸

¿Cuál es la temperatura del Sol?

R: *Del Sol sólo vemos la capa exterior, que se llama Fotosfera y tiene una temperatura que alcanza los 5.500 grados centígrados en la superficie y más de 15 millones de grados centígrados en el núcleo.⁹*

⁵ Ibidem.

⁶ Ver cita 5. “La fusión nuclear, a diferencia de la fisión, no consiste en obtener energía rompiendo átomos, sino uniéndolos por la fuerza, es decir, fusionándolos.”

⁷ Ibidem.

⁸ [En línea] [Consulta: 09/04/2021]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2011/03/12/actualidad/1299884412_850215.html

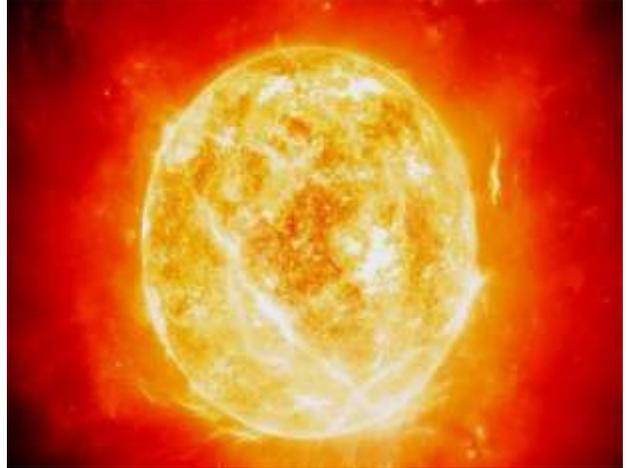
⁹ [En línea] [Consulta: 07/04/2021]. Disponible en: https://www.google.com/search?q=GRADOS+DE+CALOR+DEL+SOL&rlz=1C1AVUC_enMX794MX798&ei=t_OZYM_ROsTmsAW0zai4BA&oq=GRADOS+DE+CALOR+DEL+SOL&gs_lcp=Cgdnnd3Mtd2l6EAwyAggAOgcIABBHELADogQIABANogYIABAHEB46CAgAEAcQChAeOggIABAIEAcQHjoGCAAQDRaEULvGAVjL1AFglOwBaAFwAngAgAG0AogB8Qu

¿Qué temperatura producirá ITER?

R: Una temperatura de entre 150 y 300 millones de grados centígrados, diez veces superior a la del núcleo del Sol.

Este último dato, nos muestra la gran obra que está por venir. De ahí que Bill Gates, diga, y con razón, que: *“Ese momento representará la fusión lo que el primer vuelo de los Wright para la aviación, un paso gigante que allanará el terreno para la construcción de una central comercial piloto.”*

Sin embargo, esta gran noticia, en algo se desvanece, pues China –se lee en un nota periodística– *“crea un sol artificial.”* La nota es la siguiente:



La Autoridad de Energía Atómica de China comunicó que su reactor HL-2M fue activado exitosamente en la ciudad de Chengdu, al suroeste del país. Se trata de un generador de energía limpia ilimitada a partir de la fusión nuclear controlada, que alcanza los 150 millones de grados Celsius; por tanto, los desarrolladores ya lo han bautizado como el ‘Sol artificial’. (El núcleo del Sol alcanza solamente 15 millones de grados Celsius).

El nuevo reactor se encendió desde hace una semana, y dada la estabilidad del mismo, los creadores del dispositivo buscarán la colaboración con el equipo de expertos que hoy trabajan en el Reactor Termonuclear Experimental Internacional (ITER), otro proyecto de investigación de fusión nuclear en Francia, el más grande del mundo y el cual se prevé que culmine en 2025.¹⁰

La lucha por la hegemonía mundial se sigue dando entre las potencias con ciencia y tecnología. Países como México, seguimos atrapados en la pobreza y con una clase política mediocre; la movilización social en Colombia puede extenderse a varios países del continente americano.

La supremacía mundial la encabezará quien tenga el control de energías alternativas. En México, el actual gobierno, le sigue apostando a las energías fósiles, implicando, además, ir en contra de los compromisos contraídos en el ámbito internacional para reducir las emisiones de dióxido de carbono.

López Obrador quiere imponer una ley que privilegia a las energías fósiles sobre las renovables. Expertos advierten sobre una costosa decisión que aleja a México del esfuerzo por detener el calentamiento global.¹¹

SAQgwLjEwLjAuMZgBAKABAaoBB2d3cy13aXrIAQjAAQE&sclient=gws-wiz&ved=0ahUKEwiPief40cDwAhVEM6wKHbQmCkcQ4dUDCA8

¹⁰ [En línea] [Consulta: 11/05/2021]. Disponible en: <https://energiahoy.com/2020/12/11/china-crea-sol-artificial-para-tener-energia-limpia-ilimitada/>

¹¹ [En línea] [Consulta: 12/05/2021]. Disponible en: <https://www.dw.com/es/amlo-apuesta-por-energ%C3%ADas-f%C3%B3siles/a-56529110>

Recordemos que en México hay una planta de fisión nuclear de generación eléctrica (La Central Nuclear de Laguna Verde), que se ubica en el municipio de Alto Lucero de Gutiérrez Barrios, en el estado de Veracruz.

Se asegura que ha sido certificada por el organismo regulador nuclear de México, la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias.

La Secretaría de Energía otorgó sendas licencias para operación comercial a la unidad 1, con fecha el 29 de julio de 1990; a la unidad 2 con fecha del 10 de abril de 1995.

Hay señalamientos fuertes en contra de esta planta nuclear,¹² como es la nota periodística que nos proporciona el periódico español “El País” de 01/02/2021.¹³ En diciembre de 2020, Emilio Godoy, en el citado periódico, informaba que: “La central nuclear de Laguna Verde registró una situación de riesgo en septiembre... Un reporte examinado por EL PAÍS revela que la planta ubicada en Veracruz elevó el peligro de un accidente por 13 horas durante un proceso de recambio de uranio”.



El derrumbe de la línea 12 del metro en la Ciudad de México, nos debe de alertar sobre las denuncias que en forma reiterada se le hace al mal mantenimiento de esta planta nuclear.

Para Lourdes Melgar, académica y consultora en temas energéticos y de desarrollo sostenible, urge una inspección e informe por parte de la Asociación Mundial de Operadores Nucleares y la International Atomic Energy Agency con el fin de tranquilizar a los mexicanos.¹⁴

Sería muy lamentable que se diera un hecho catastrófico teniendo información de las diversas denuncias sobre el mal mantenimiento de esta planta nuclear.

Estando en Jalapa varios años atrás en un coloquio sobre derecho constitucional, y al comentar entre varios académicos temas ambientales, algunos maestros universitarios comentaban el rumor entre la población que desde la construcción de esta planta hubo errores técnicos y de construcción, agregando, además, de una posible fractura en dicha planta.

¹² [En línea] [Consulta:12/05/2021]. Disponible en: <https://energiahoj.com/2021/04/09/laguna-verde-riesgo-nuclear-inminente/>

¹³ Godoy, Emilio. *Los desperfectos acorralan a la planta nuclear de Laguna Verde*. Apagones, retrasos en la recarga de uranio y errores humanos mantienen a la generadora en un paro técnico durante el arranque de 2021.

¹⁴ [En línea] [Consulta:12/05/2021]. Disponible en: <https://energiahoj.com/2021/04/09/laguna-verde-riesgo-nuclear-inminente/> <http://www.veracruz.gob.mx/proteccioncivil/pere/>

RECONOCIMIENTO A LA TIERRA COMO SUJETO DE DERECHOS

El 11 de febrero de 2020, el entonces senador Alejandro Armenta Mier, en nombre del Partido Morena, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 4º adicionando un último párrafo y 73º adicionando la fracción XXXII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Durante su intervención, que fue aceptable y bien documentada, argumentaba de la necesidad urgente de reconocer a la Tierra sujeto de derechos, como ya lo han hecho diversos países por la vía de la ley o a través de sentencias de tribunales constitucionales.

Han pasado trece meses y la iniciativa sigue en comisiones, los señores legisladores (as) seguramente consideran no hay prisa o urgencia, no obstante que los informes científicos alertan de una catástrofe climática mundial.

La adición de un nuevo párrafo al artículo 4º constitucional, sería el siguiente:

Reconocer al Planeta como un ente de derechos porque en el existen todos sistemas de vida.

Procurando su bienestar sobre cualquier actividad humana o interés económico.

La nueva fracción XXXII del artículo 73, sería el siguiente:

Para legislar en materia de los Derechos del Planeta con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4º. De esta Constitución, último párrafo estableciendo la cooperación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación social y privado.

¿Qué debemos de entender por los derechos del planeta, o la Tierra como sujeto de derecho? En diversos ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales podemos encontrar la respuesta a la pregunta. Veamos algunos.

Evitando complicaciones, consideramos que se refiere al reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos, como ya lo han hechos varios países en la urbe, además, también a través de sentencias de Tribunales constitucionales, como lo informa el programa de las Naciones Unidas “Armonía con la Naturaleza:”¹⁵

La Constitución de Ecuador, en diversos artículos dispone que:

Art. 72. – La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.

En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Art. 73. – El Estado aplicará medidas de precaución y restricción para las actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de ecosistemas o la alteración permanente de los ciclos naturales.

¹⁵ [En línea] [Consulta: 12/05/2021]. Disponible en: <http://www.harmonywithnatureun.org/>

Se prohíbe la introducción de organismos y material orgánico e inorgánico que puedan alterar de manera definitiva el patrimonio genético nacional.

Art. 74. – Las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir.

Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.¹⁶

La diferencia entre el articulado sobre los derechos de la naturaleza en Ecuador y la propuesta del senador Armenta Mier, es que los derechos de la naturaleza están en forma transversal en la Constitución, considerándose como una Constitución ecológica. En cambio, la adición al artículo 4º de hace sobre un documento basado en el paradigma antropocéntrico.

La Ley de la Madre Tierra de Bolivia, dispone que la “Madre Tierra es el sistema vivo dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común. La Madre Tierra es considerada sagrada; alimenta y es el hogar que contiene, sostiene y reproduce a todos los seres vivos, los ecosistemas, la biodiversidad, las sociedades orgánicas y los individuos que la componen”.¹⁷

En la Ley ambiental y Protección de la Tierra de la Ciudad de México, en el capítulo I Bis, dedicado a la Tierra y sus recursos naturales, en su diverso articulado dispone que:

Artículo 86 BIS 1. La Tierra es un sistema vivo dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común.

Artículo 86 Bis 2. Los sistemas de vida son comunidades complejas y dinámicas de plantas, animales, micro organismos, otros seres y su entorno, donde interactúan comunidades humanas junto al resto de la naturaleza como una unidad funcional, bajo la influencia de factores climáticos, fisiográficos y geológicos, así como de las prácticas productivas, la diversidad cultural, y las cosmovisiones de los grupos indígenas.

Artículo 86 Bis 3. Para efectos de la protección y tutela de sus recursos naturales, la Tierra adopta el carácter de ente colectivo sujeto de la protección del interés público. En su aplicación se tomarán en cuenta las especificidades y particularidades de sus diversos componentes.

Artículo 86 Bis 4. Todas las personas, al formar parte de la comunidad de seres que componen la Tierra, ejercen los derechos establecidos en la presente ley, de forma armónica con sus derechos individuales y colectivos.

Artículo 86 Bis 5. Los habitantes del Distrito Federal tienen las siguientes responsabilidades para con la Tierra y sus recursos naturales...¹⁸

¹⁶ [En línea] [Consulta: 12/05/2021]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=7Byv184x9QM&t=7s>

¹⁷ [En línea] [Consulta: 09/05/2021]. Disponible en: <http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%C2%B0%20300%20MARCO%20DE%20LA%20MADRE%20TIERRA.pdf>

¹⁸ [En línea] [Consulta: 12/05/2021]. Disponible en: http://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2018/LEY_AMBIENTAL_PROTECCION_TIERRA_08_09_2017.pdf

Existe en nuestra clase política un doble discurso sobre los temas ambientales, no actúan como jefe de estado, sino, aliados del capitalismo y hasta de la delincuencia organizada. Piensan en las ganancias personales obtenidas vía corrupción y no por los derechos de las generaciones presentes y futuras.

¿Tenemos que esperar a que los señores legisladores tengan tiempo para aprobar la iniciativa del senador Alejandro Alcántara Mier?

No, claro que no. Tiene que ser el activismo social que exija a los legisladores que actúen con visión de hombres de estado y no de vendedores de garnachas. Con ética y no al lado de lucifer don dinero.

En el 2014, la Constitución del Estado de Guerrero, reconoció los derechos de la naturaleza, empero, no se ha promulgado la ley reglamentaria correspondiente.

Desde esa fecha, no escuchado a ningún gobernador, diputado, senador, presidente municipal o candidato, que hagan referencia en sus discursos sobre los derechos de la naturaleza. No hay compromiso con el medio ambiente y mucho menos con los derechos de la naturaleza y derechos de los animales.

COMENTARIOS FINALES

El Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, ha reconocido que: "*Estamos al borde del abismo. Estamos viendo niveles récord en las tormentas tropicales, en derretimiento de las capas de hielo o de los glaciares, en relación con la sequía, las olas de calor y los incendios forestales.*"

El Doctor Miguel Ángel Torres Martínez, del Instituto de Geofísica, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en una videoconferencia argumentó: "*Vivimos condiciones como las que provocaron la extinción masiva hace 250 millones de años.*"

La llama de la esperanza crece cuando vemos gente como la de Chile que se ha organizado para luchar por el reconocimiento de los Derechos de la Naturaleza, como se desprende del contenido de la Carta compromiso por el reconocimiento de los derechos de la madre tierra-naturaleza y el principio biocéntrico que se anexa a la presente entrega.

En México, varias zonas del país están sufriendo grave sequía. La población exige el cumplimiento a su derecho humano al agua y alimento, atmosfera limpia de contaminantes, pero lamentablemente la clase política está embrutecida solo por alcanzar el poder.

Lamentable, lamentable.

Que el destino no nos alcance.

ALGUNAS WEBS VISITADAS

<https://www.foronuclear.org/actualidad/a-fondo/el-proyecto-de-fusion-nuclear-iter/>

<http://otrasvoceseneducacion.org/archivos/364997>

<https://www.youtube.com/watch?v=8jvnjH8OWAQ>

<https://www.youtube.com/watch?v=Nn5joMmr-bM&t=27s>

https://elpais.com/internacional/2011/03/12/actualidad/1299884412_850215.html<https://ener-giahoy.com/2020/12/11/china-crea-sol-artificial-para-tener-energia-limpia-ilimitada/>

<https://www.dw.com/es/amlo-apuesta-por-energ%C3%ADas-f%C3%B3siles/a-56529110>

<https://energiahoy.com/2021/04/09/laguna-verde-riesgo-nuclear-inminente/>

<http://www.veracruz.gob.mx/proteccioncivil/pere/>

<http://www.harmonywithnatureun.org/>

<https://www.youtube.com/watch?v=7Byv184x9QM&t=7s>

<http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marcolegal/Ley%20N%C2%B0%20300%20MARCO%20DE%20LA%20MADRE%20TIERRA.pdf>

http://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2018/LEY_AMBIENTAL_PROTECCION_TIERRA_08_09_2017.pdf

—0—

ANEXO

Carta compromiso por el reconocimiento de los Derechos de la Madre Tierra-Naturaleza y el Principio Biocéntrico

22 de marzo 2021

El 22 de marzo de 2021, en el marco del Día Mundial del Agua, el Movimiento Internacional por los Derechos de la Madre Tierra y el Movimiento Biocéntrico, propusieron a 11 candidaturas a constituyentes de Chile, la firma de una Carta de Compromiso, por el reconocimiento de los Derechos de la Madre Tierra-Naturaleza y el Principio Biocéntrico.

El 7 de abril de 2021, con motivo del Foro por los Territorios, las Semillas y el Buen Vivir, adhirieron a esta Carta Compromiso 32 nuevas candidaturas a constituyentes.

Este 22 de abril, en el marco del Día de la Tierra, invitamos a las candidaturas a Constituyentes, Gobernaciones, Alcaldías y Concejalías de todo el país, a la adhesión de esta Carta Compromiso.

Este formulario de adhesión espera tu respuesta hasta el día hábil anterior a la elección.

CARTA COMPROMISO POR EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LA MADRE TIERRA-NATURALEZA Y EL PRINCIPIO BIOCÉNTRICO

Quienes suscribimos esta Carta de Compromiso, somos candidaturas a la Convención Constitucional, las Gobernaciones Regionales, las Alcaldías y Concejalías Comunales que será elegida por la sociedad civil, las cuales nos ponemos a disposición de la creación de una nueva estructura de sociedad que habite en el Buen Vivir.

Reconocemos que provenimos de diversas vertientes de pensamiento y postulamos desde movimientos sociales, territoriales y políticos, vinculados a la urgente superación del modelo neoliberal, patriarcal y extractivista, que ha sido causa original de la crisis social y ecológica que estamos viviendo. Esta situación debe ser enfrentada tanto a

nivel nacional, regional como local, y es en este contexto, que se encuentra el proceso constituyente que estamos viviendo actualmente en Chile. Consideramos urgente y necesario que el reconocimiento de los Derechos de la Madre Tierra-Naturaleza y el Principio Biocéntrico se refleje en una institucionalidad que haga posible su cumplimiento.

Nuestro compromiso es concreto para el cumplimiento de nuestra responsabilidad en el ejercicio de los cargos a que postulamos ante el pueblo soberano:

1.- Daremos nuestro voto favorable e impulsaremos las siguientes iniciativas:

A: Creación de la Comisión de los Derechos de la Madre Tierra-Naturaleza, en nuestro ámbito de competencia.

B: Promoveremos en la nueva Constitución, en Resoluciones y Ordenanzas un Preámbulo Vinculante en el cual se reconozcan los principios, valores y la cultura de los pueblos, naciones y comunidades que son parte del territorio chileno.

C: Promoveremos el reconocimiento y la incorporación de la Madre Tierra-Naturaleza como sujeta de Derechos en la Constitución y toda otra norma jurídica, dotando de marcos jurídicos vinculantes para la defensa, protección, resguardo, regeneración de la naturaleza y de quienes la defienden en los territorios, reflejado en una institucionalidad que haga posible su cumplimiento.

D: La Constitución y demás normas se resguardará las relaciones entre las generaciones que actualmente habitan, especialmente la niñez y la vejez, como aquellas ancestrales y las que están por venir. Para ello se promoverá y consagrará el Derecho a la Memoria y la obligación del Estado de proveer una educación de la responsabilidad respecto de la Madre Tierra-Naturaleza para garantizar la Justicia Intergeneracional.

E: El Estado debe administrar los elementos naturales de modo de no perjudicar las oportunidades de las generaciones futuras, limitando la extractivización de los elementos naturales a la capacidad de soporte de los ecosistemas y su regeneración de funciones, que permiten el equilibrio y buen vivir de las personas que habitan en el territorio de Chile.

F: El Estado debe asumir su multiculturalidad, el conocimiento y prácticas ancestrales, lo que deviene en el reconocimiento de las naciones y su autonomía por lo tanto el modelo de Estado debe integrar el principio de plurinacionalidad proveniente desde los pueblos originarios y sus naciones.

G: El Estado debe establecer la democracia participativa como mecanismo vinculante en la toma de decisiones que afecten la Madre Tierra-Naturaleza y a los seres que la habitan.

2.- Nos comprometemos y valoramos como insumos fundamentales para nuestro actuar, como candidaturas elegidas para la función que nos mandate el pueblo, la “Declaración Universal, de los Derechos de la Madre Tierra” firmada en Cochabamba Bolivia, Declaración del Preámbulo Movimiento Biocéntrico del 21 diciembre de 2020, Postulados de la Red Humedales, el Decálogo de los derechos de la naturaleza y la gestión comunitarias de las aguas del Movimiento por el Agua y los Territorios, entre otros que caminan en la misma dirección. Proponemos seguir los pasos de nuestros hermanos ecuatorianos, bolivianos y otras naciones, para crear juntos acuerdos jurídicos donde reconozcamos desde ahora y unidos el compromiso a cuidarnos mutuamente, a cuidar cada forma de vida, e impulsar en todos los niveles, la adopción de una normativa de la Madre Tierra-Naturaleza, que la reconozca como un ser vivo, sintiente, consciente con derechos jurídicos propios.

Por la Cultura de Paz entre los seres humanos y nuestro vínculo con la Madre Tierra-Naturaleza. 🐦



ÁRBOL DE LA VIDA

El Árbol de la Vida es una elaborada artesanía mexicana que representa con gracia los numerosos aspectos de tradición y espiritualidad de nuestra cultura, unido a aspectos tradicionales de carácter bíblico. Los temas e íconos que se presentan en cada Árbol de la Vida varían de lugar a lugar, particularidad que distingue a cada uno como una pieza única y representativa de su origen.

La cerámica es probablemente la más conocida de las artes populares de México, y una de las más antiguas. La cerámica se encuentra en todas las regiones del país, en diferentes formas y estilos. La cerámica mexicana era tradicionalmente hecha a mano, usando rollos o moldes. Llamada loza de barro, esta arcilla era horneada a baja temperatura.

La elaboración de árboles de la vida en cerámica, comenzó aproximadamente 100 años atrás en Metepec, estado de México, es su insignia, su principal artesanía. Basados en los árboles bíblicos originales que explican los orígenes de la vida (historia de Adán y Eva), éstos pueden incluir escenas biográficas y pasajes históricos y deben ser “leídos” de abajo hacia arriba. Pueden estar pintados con anilinas, pinturas acrílicas o esmaltes. También los hay sin pintar, luciendo el color natural del barro.

Este árbol asemeja un candelabro, están elaborados en un estilo “naif”, con gran sentido del humor y utilizando todo tipo de elementos, como flores, frutas, personas, animales, soles, lunas, calacas (esqueletos) y un largo etcétera. Las piezas se unen al cuerpo principal por medio de hilos de alambre.

Actualmente los árboles pueden representar además pasajes históricos, leyendas populares, tradiciones, la vida de algún personaje y hasta obras literarias.

DAVID CIENFUEGOS SALGADO
INVESTIGADOR NACIONAL, SNI II

f @CienfuegosSalgado t @CienfuegosD i @CienfuegosSalgado

WWW.DAVIDCIENFUEGOS.MX



12 MAYO

*Día Internacional de
la Enfermería*



David Cienfuegos Salgado
Investigador Nacional, SNI II

i @CienfuegosSalgado y @Davidcienfuegossalgado t @CienfuegosD

MAESTRÍA EN ECONOMÍA

Acentuación: Finanzas y Proyectos Empresariales Plan de Mercadotecnia y Negocios

Dirigido a:

Profesionales de áreas afines a las ciencias económicas y administrativas, con interés en realizar estudios de posgrado.

Objetivo:

Formar profesionistas con amplio conocimiento científico y pensamiento crítico, así como dotarlos de herramientas para el dominio del análisis cualitativo y cuantitativo de las finanzas y la mercadotecnia. De igual manera, desarrollar habilidades para el emprendimiento y la mejora en la toma de decisiones en el sector público y privado.

Características del programa:

- Cuatro semestres.
- Cuatro asignaturas por semestre.
- En línea martes y jueves de 19:00 a 22:00 hrs.
- Docentes con perfil deseable (PRODEP) y miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

+INFO

- Coordinadora: Dra. Berenice Juárez López
- Correo electrónico: berenice.juarez@uadec.edu.mx
- Teléfono: 871-716-2444
- Facebook: @FEM.UAdeC
- Instagram: fem.uadec

Fechas importantes:

- Evaluación en línea: Periodo de entrevistas del 02 al 06 de agosto de 2021, a través de la plataforma *Microsoft Teams*.
- Periodo de inscripción: Del 09 al 13 de agosto.
- Inicio de clases: 16 de agosto del 2021.

Requisitos de ingreso:

- Solicitud interna de admisión.
- Copia del acta de nacimiento.
- Copia del título profesional.
- Copia de la cédula profesional.
- Copia del certificado de estudios de nivel licenciatura.
- Constancia de dominio del idioma inglés.
- Curriculum Vitae Único (CVU) del CONACYT.

Requisitos de egreso:

- Aprobar la totalidad de asignaturas correspondientes al plan de estudios: cuatro básicas, cuatro intermedias, cuatro avanzadas y cuatro de acentuaciones.
- Presentar examen de grado en alguna de las siguientes modalidades: examen general de conocimientos, estudio de caso o tesis.