

LA INCOMPETENCIA DE ORIGEN, UNA OPCIÓN CONTRA EL PAQUETE DE IMPUNIDAD EN QUINTANA ROO, MÉXICO

Incompetence of origin, an option against the impunity package deal in Quintana Roo, Mexico

DAVID ULISES GUZMÁN PALMA - lic.david.juridicogm@outlook.com

Resumen

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción es un reconocimiento implícito de la existencia de sistemas de corrupción, mismos que contemplan redes de impunidad, muchas veces fundamentadas en la facultad para designar servidores públicos que tienen los Poderes Legislativos. Una forma de impedir la consolidación de estas estructuras de impunidad es el optimizar como derechos sociales los principios constitucionales de las funciones públicas de Procuración de Justicia, Administración de Justicia y Fiscalización de Recursos Públicos, con el objeto de crear derechos concretos, para que un ciudadano pueda impugnar al servidor público designado por falta de idoneidad, formalidad o legitimidad, a través de un recurso judicial efectivo, denominado Juicio de Legitimidad Constitucional. Este juicio se basa en la antigua figura procesal del derecho mexicano del siglo XIX, conocida como Incompetencia de origen. Además, en este artículo se analiza el caso del paquete de impunidad creado en el año 2016 en el Estado de Quintana Roo, México.

Palabras clave: Competencia de origen; corrupción; derechos sociales; impunidad; legitimidad.

Abstract

The recent creation of the National Anticorruption System allows us to understand the existence of corruption systems that consider impunity networks, many times based on the faculty to assign public servers from the Legislative Powers. One way to stop the consolidation of this lawlessness structures is to optimize as social rights the constitutional principles of public functions of justice procurement, justice administration and the inspection of resources in order to establish solid rights so a citizen can overrule an appointed public servant because of a lack of suitability, formality or legitimacy

through an effective legal resource known as Constitutional Legitimacy Trial. This trial shall be based on the old procedural figure of Mexican law of the XIX century also known as incompetence of origin. Meanwhile, the impunity package deal in the state of Quintana Roo, México is analyzed.

Keywords: competence of origin; corruption; social rights; impunity; legitimacy.



Introducción

El presente ensayo se redacta en un contexto de escándalos de corrupción en distintas Entidades Federativas mexicanas. Esto se conjuga con la indignación social, al observar que diversos gobernantes, unos días antes de entregar su cargo promovieron una serie de reformas legislativas y designaciones de funcionarios que se interpretan como acciones encaminadas a generar impunidad, respecto a la posible investigación y sanción de actos de corrupción. Este estudio se centrará en el caso Quintana Roo, México, en los años 2016 y 2017, en su sección de designación de Fiscal General del Estado, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado y Auditor Superior del Estado, nombramientos realizados por parte de la Legislatura Local.

Con la ayuda de la teoría del neo-constitucionalismo se analizarán los principios y derechos sociales que rigen la función jurisdiccional, la función de procuración de justicia y la función de fiscalización de recursos públicos, también se discernirá con un pensamiento sistémico respecto a las nociones de corrupción, impunidad, legalidad, legitimidad y legitimación que se perciben en torno a estos nombramientos, desde la perspectiva del Estado democrático moderno.

Por último, se propondrá un recurso judicial efectivo, que permita a los habitantes ejercer un derecho subjetivo contra las designaciones de servidores públicos que realice el Poder Legislativo, en caso de que estos nombramientos contravengan los principios o fines constitucionales. Se adelanta que esta propuesta, más que una innovación jurídica modernista, es fruto de un método basado en el pensamiento platónico, tomado del diálogo *Crátilo o del lenguaje*: “Regresar a las cosas mismas.” Por ello se habrá de revisar la historia de México y de la región de la península de Yucatán para verificar cómo se atendieron en el pasado conflictos similares. Dicho análisis llevará a retomar la figura de

“Incompetencia de origen”, utilizada en el siglo XIX, que será la base del “Juicio de Legitimidad Constitucional” que se propone en este artículo.

La corrupción, la impunidad y la democracia caminan juntas

En este apartado se explicará que la corrupción y la impunidad son actos cometidos por múltiples actores que causan daño al sistema democrático y en consecuencia a la capacidad del Estado para cumplir con el ejercicio del bien común. La base teórica es la existencia de sistemas y subsistemas en la praxis de la corrupción, entendiendo por sistema “Una entidad cuya existencia y funciones se mantienen como un todo por la interrelación de sus partes (O CONOOR, Joseph y Cols. 1998)”

En México en el año 2017, entrará en vigor un modelo de combate a la corrupción denominado Sistema Nacional Anticorrupción (DOF 27-05- 2015), el cual crea una coordinación entre diversas autoridades para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción. Al ser una reforma constitucional, da solidez a la coordinación entre distintas autoridades con independencia de su orden de gobierno y la naturaleza de su ente público. Es ahí, en la cooperación y sinergia, donde el Estado busca la eficacia y la eficiencia del combate a la corrupción. Por ello, da facultades a las autoridades para cumplir sus objetivos, es decir, es una reforma orgánica, procesal y sistémica que contempla el fenómeno como un todo incluyendo las conexiones entre las partes.

La base de un sistema es el trabajo en equipo, lo cual ocurre ante la presencia de la corrupción, toda vez que “El acto o actividad corrupto(a) requiere, además de un decisor, la intervención de una o más personas, decisoras o no. Es un delito o infracción participativa en el que una de las partes intenta influenciar el comportamiento de la otra a través de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el Sistema Normativo Relevante” (Garzón Valdés 2007, página 16). Por tal motivo, se puede afirmar que existe un sistema de corrupción o diversos subsistemas que el Estado mexicano decidió combatir con una estrategia sinónima (también sistémica) al crear el Sistema Nacional Anticorrupción. De él derivarán dos subsistemas, el de Fiscalización y los locales de las entidades Federativas, con lo que se conforma un Sistema Normativo Relevante, por él se entiende “El conjunto de reglas que -en cada caso concreto- regulan una práctica social” (Garzón Valdés 2007, Página 14). Esto implica que, tanto la sociedad como el derecho, son partícipes de la prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción. Cabe recordar que “el problema

de la corrupción en México tiene su origen en hechos históricos: una administración pública que se considera patrimonio personal del poderoso en turno (Recuérdese el tema de la venta de cargos públicos en el siglo XVI en la época de Felipe II en España)” (Márquez 2016, págs. 1-2). Evidentemente estas autoridades, una vez empoderadas, utilizaban la capacidad de decisión para recuperar la inversión del pago realizado por el nombramiento.

Se citan algunas nociones orientadoras del término corrupción desde el perpectivismo de diferentes teorías:

Para la teoría del sistema normativo

La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna a quien extorsiona. El sobornante y el extorsionado obtienen un beneficio. El sobornante lo hace para obtener un bien personal sólo obtenible a través de la violación de una obligación del decisor; el extorsionado satisface los requerimientos del extorsionante para evitar un mal y obtener así, el bien que le correspondería si el agente no violase su obligación (Garzón Valdés 2007, página 18).

Ese segundo participante del acto de corrupción, puede ser de un particular u otra autoridad que obtenga algún beneficio por esa decisión.

Para la teoría de la congruencia:

El núcleo de la corrupción es la deslealtad o traición a las reglas del Estado, la corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común; desde una perspectiva más amplia, consiste en un representante del Estado (el funcionario público) que actúa contra las reglas del Estado, la corrupción corresponde a una incongruencia entre dos dimensiones de un mismo Estado (Espinosa Leal y Zaragoza Huerta 2016, página 72-73).

Para la teoría de la secrecía:

La corrupción es la violación de un deber posicional realizado por quien ostenta un cargo o cumple alguna función determinada por cierto sistema de reglas, efectuada con motivo del ejercicio del cargo o del cumplimiento de la función

y realizada en un marco de discreción, con el objeto de lograr algún beneficio extra posicional (Malem Seña 1997, página 80).

Uniendo las diversas teorías se pueden enlistar las características de la corrupción:

- a) Es un acto de violación a una obligación o deber;
- b) Genera un beneficio a los participantes, ordinariamente del orden económico;
- c) Es un acto de deslealtad al Estado;
- d) Es una incongruencia dentro del Estado, ya que coloca al Estado contra el Estado;
- e) Funciona por cooperación bajo el sistema de beneficiarios múltiples.

De estas características surgen conexiones con los términos impunidad y democracia que también son objeto de estudio de esta sección.

Al ser la corrupción un acto de cooperación sistémico y secreto, implica que se participa tanto en sus beneficios como en su ocultamiento, lo que da origen al encubrimiento y en consecuencia a que no exista sanción. Esto permite observar a la impunidad como un acto complementario a la corrupción, entendiendo por “Impunidad, la inexistencia, de hecho, o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención y procesamiento” (Derechos Humanos en América Latina 2012). Esto se infiere que la impunidad tiene una relación condicional directa con la corrupción; a su vez la corrupción limita la libertad y el cumplimiento de los fines públicos sociales del Estado, ya que en términos de Kelsen, la libertad personal o “Libertad natural se convierte en la libertad social o política” (H. Kelsen 2006, págs. 41-42). De esta forma, un sobre precio en una contratación pública limita la posibilidad de que el Estado cumpla sus metas fruto del procedimiento de planeación democrática que describe el artículo 26 de nuestra Carta Magna. En consecuencia, no se alcanzan los objetivos previstos para la adquisición de bienes, prestación de servicios o construcción de obra pública ya que el gasto público rinde menos, lo que propicia de facto un impuesto invisible, que terminan pagando los ciudadanos sin saberlo. Esto tiene efectos devastadores (cuando se hacen públicos) contra

el régimen democrático, como la pérdida de confianza en las instituciones del propio Estado, lo cual desacredita al sistema democrático.

También la impunidad ataca el núcleo del valor del “Derecho humano a conocer la verdad” tanto de una víctima como de la sociedad, por lo siguiente:

Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de esos crímenes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad proporciona una salvaguarda fundamental contra la repetición de tales violaciones (Derechos Humanos en América Latina 2012).

Cada víctima tiene el derecho a conocer la verdad de los hechos, que se ejercita “Como una obligación de investigar, procesar y castigar, para el Estado dentro de un menú de posibilidades, siendo las otras ofertas del menú las obligaciones de reparaciones a las víctimas” (Méndez 1997, página 2). Así, la secrecía (vista como característica de la corrupción) acompaña a la impunidad para evitar la condena jurídica y social de los corruptos.

Es claro que la impunidad restringe el campo de los derechos tutelados por el Estado a favor de los gobernados y que causa daños cuantificables para los ciudadanos, ya que dejan de recibir beneficios concretos (obras, programas sociales, etc.), lo cual implica que tanto la corrupción como la impunidad son conductas opuestas a los valores contenidos en el sistema jurídico constitucional.

Otra característica de la corrupción es que ataca al Estado mismo y por ello se exterioriza como una incongruencia. Kelsen escribió que los “hombres son libres cuando viven en países libres” (H. Kelsen 2006, Cap. I), esta afirmación permite ver los efectos de la corrupción como una restricción a la libertad de las personas, corrupción que se refleja en arbitrariedad, desvío o abuso de poder, que por su propia naturaleza violentan derechos humanos y contravienen los fines de un régimen democrático, con lo que se propicia un Estado limitado y unos ciudadanos con una libertad acotada.

Por ello, la teoría neo-constitucionalista debe responder a la corrupción-impunidad con una reforma incluyente los derechos de los gobernados, es decir, se deben generar derechos a favor de la sociedad como ya lo hizo el constituyente permanente con la acción de denuncia ciudadana que contempla el artículo 109 fracción IV párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y no solo dejar a las instituciones la persecución de los actos de

corrupción. Cabe recordar que el antiguo régimen de responsabilidades de los servidores públicos indicaba que un denunciante no tenía interés jurídico para conocer del hecho denunciado, por tal motivo, un gobierno democrático debería permitir que los ciudadanos tuvieran un recurso judicial efectivo contra la impunidad (vista como un acto complementario de la corrupción que causa estragos económicos, políticos y jurídicos al sistema democrático). En otras palabras, no puede subsistir la libertad democrática en un Estado corrupto que tolere la impunidad, ya que cada acto de corrupción y su complementaria impunidad, minan la base de la credibilidad social y los fines del Estado materializados en el ejercicio de diversos derechos sociales.

Los principios constitucionales de la función jurisdiccional, de procuración de justicia, fiscalización de recursos públicos y los derechos sociales que tutela el Estado

En el presente apartado, con el respaldo de la teoría garantista y la teoría de los derechos fundamentales, se distinguirán los principios de las funciones públicas de fiscalización de recursos públicos, jurisdiccional y procuración de justicia, así como los derechos sociales que tutelan. Para lo cual, es útil describir el garantismo como modo de acercarse al estudio del derecho, para verlo como “Un modelo normativo” (Luigui 2016, página 851), que distingue entre los derechos fundamentales contemplados en la Constitución y los que no lo están (Sin embargo no por ello dejan de ser derechos humanos). En complemento, la teoría de los derechos fundamentales ayudará a comprender la diferencia entre principios y normas. Desde esta perspectiva, los principios se optimizan a través de la interpretación jurisprudencial que todos los días hacen los jueces y las reglas que se agotan en sí mismas. Por eso, la teoría del derecho contemporáneo (neo-constitucionalista), afirma que “Tanto en el mundo anglosajón como en el del derecho continental los ordenamientos jurídicos no están compuestos exclusivamente por reglas.” (Bernal Pulido, “La ponderación como procedimiento para interpretar los derechos fundamentales” 2005, página 17). Más aún, la teoría de los derechos fundamentales sostiene que éstos “son principios y además esos mismos principios son mandatos de optimización integrados al derecho positivo y por tanto de aplicación obligatoria” (Bernal Pulido 2007, página 33). Con base en estos principios el juzgador deriva o desarrolla interpretaciones para tomar una decisión ante un caso concreto. Por ello, Hart afirma que “el derecho es lo que los jueces hacen” (Hart 2012, página 2).

Antes de analizar los principios constitucionales que rigen la funciones públicas en cita, se debe tener presente la asociación de corrupción e impunidad que ya se analizó en el apartado anterior, para comprender la gran preocupación social y descrédito del régimen democrático, que puede generar la ineficacia y la ineficiencia de la función judicial, la función de procuración de justicia y la función de fiscalización. Por ello, es conveniente precisar las tres funciones que son en términos teóricos un sistema normativo relevante y las tres instituciones públicas que las ejercen son parte orgánica del Sistema Nacional Anticorrupción y sus correspondientes sistemas locales. Así, es de principal importancia su estudio, ya que en la praxis serán el brazo ejecutor para sancionar la corrupción o en su defecto, para generar impunidad.

No hay que perder de vista, que el núcleo del garantismo constitucional es la dignidad humana y además se considera ésta la base de los derechos humanos. La dignidad humana tiene dos significados, “El primer significado es universalista en el sentido que, al menos en principio, el género humano la posee como don natural. El segundo en cambio es particularista, en el sentido que deriva de acciones que algunos individuos realizan y otros no” (BECCHI 2012, pág. 12).

La dignidad humana se debe reflejar en las funciones que el Estado tiene obligación de ejercer por medio de diversas instituciones. De tal forma que, el sistema constitucionalista, al establecer un sistema jurídico que tutela los derechos humanos, está velando por la dignidad humana. El sistema normativo humanista se convirtió en derecho positivo en el caso mexicano con la reforma al artículo 1° de la Carta Magna en el año 2011. Dicha modificación se ocupó de hacer efectivo el contenido de los derechos humanos, al ordenar a todas las autoridades, la obligación de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizar su aplicación. Por ello, el constitucionalismo contiene un catálogo de principios que se deben interpretar y optimizar con reglas también constitucionales, como el principio pro-persona. Esto implica que las funciones que ahora se analizan no deben contravenir tales principios ni de forma expresa ni de forma implícita, lo que implica la existencia de derechos constitucionales implícitos y expresos como los siguientes:

- a) El derecho a una administración pública eficiente y eficaz.
- b) El derecho a conocer la verdad o saber del hecho.
- c) El derecho a tener servidores públicos honrados.
- d) El derecho a la efectiva tutela judicial del Estado.

- e) El derecho a la buena administración pública (Méndez 1997, pág. 12).
- f) El derecho al proyecto de vida.
- g) El derecho para acceder a cargos públicos en igualdad de circunstancias.

La mayoría de los anteriores derechos humanos, son producto de la optimización de principios a través de la interpretación jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.

He ahí la utilidad de percibir al Constitucionalismo como un sistema jurídico que tiene normas que se armonizan y complementan entre sí y no sólo como leyes positivas de estricta aplicación. Además, el constitucionalismo es también “Una corriente del pensamiento” (Fioravanti 2014, pág. 17), que faculta a los poderes públicos para que sus decisiones se den dentro de los parámetros del propio sistema. Luego entonces, el constitucionalismo no sólo se limita a garantizar el ejercicio de derechos concretos, sino también a cuidar valores abstractos, como los derechos sociales. Esto significa que la designación y ejercicio de facultades de un funcionario no sólo deben fundarse y motivarse desde la perspectiva de cumplir requisitos formales, sino también objetivos constitucionales. Por ello, al designar un servidor público para cumplir una función regida por principios constitucionales, la autoridad no debe cuidar solamente la legalidad estricta, sino además la idoneidad y la capacidad de ese funcionario para desarrollar con éxito la Tutela Efectiva del Estado, dentro del ámbito de su competencia. Debido a ello, se dice que “No importa que los ordenamientos jurídicos sean teóricamente perfectos, lo que importa es la idoneidad de su aplicación práctica” (Diccionario del español de México 2016). Esto implica que la persona física que está designada para ejercer la función pública debe tener la capacidad, la experiencia y la confianza para cumplir los fines ordenados en la constitución.

A continuación se describen los principios constitucionales que deben contemplar en su ejercicio a los órganos de procuración de justicia, administración de justicia y fiscalización, no desde una visión orgánica sino como derechos a favor de la sociedad:

- a) De la función jurisdiccional

La función jurisdiccional tiene como fin ejercer un control para respetar el ordenamiento positivo constitucional y por ende los principios que contiene.

En el caso mexicano está reservada al Poder Judicial Federal y a los Poderes Judiciales Locales principalmente, aunque alcanza también a los tribunales administrativos. Respecto al caso que ocupa este estudio, que es la designación de Magistrados y Jueces idóneos para hacer cumplir el derecho humano a la Tutela Judicial Efectiva, la Suprema Corte publicó diversas tesis y jurisprudencias que optimizan este derecho humano y lo extienden como un derecho social de los gobernados, desde el momento de la designación o ratificación de funcionarios judiciales, basada en el siguiente argumento:

En un Estado democrático garantista de derechos humanos, es errónea la idea de minimizar la elección de Magistrados a un acto de votación legislativa o procedimiento gubernamental interno, por ello la ratificación de funcionarios judiciales es una garantía que opera en favor de la sociedad, ya que ésta tiene derecho a contar con juzgadores idóneos que aseguren una impartición de justicia pronta, completa, gratuita e imparcial. Así, la decisión sobre la ratificación o no de los Magistrados de los tribunales locales, no es un acto que quede enclaustrado en los ámbitos internos de gobierno, es decir, entre autoridades, en atención al principio de división de poderes, sino que aunque no está formalmente dirigido a los ciudadanos, tiene una trascendencia institucional jurídica muy superior a un mero acto de relación intergubernamental, pues, al ser la sociedad la destinataria de la garantía de acceso jurisdiccional, y por ello estar interesada en que le sea otorgado por conducto de funcionarios judiciales idóneos que realmente la hagan efectiva, es evidente que tiene un impacto directo en la sociedad. En virtud de lo anterior, debe exigirse que, al emitir este tipo de actos los órganos competentes cumplan con las garantías de fundamentación y motivación, es decir, que se advierta que realmente existe una consideración sustantiva, objetiva y razonable y no meramente formal de la normatividad aplicable (Tesis 24/2006, 23/2006 2006).

En síntesis, la designación y ratificación de magistrados y jueces es: a) Una actividad de un Estado democrático de corte garantista, b) Una garantía a favor de la sociedad, c) Un derecho social para tener juzgadores idóneos que impartan justicia pronta, completa, gratuita e imparcial y d) Un acto fundado y motivado que debe ser sustantivo, objetivo y razonable (no solamente formal).

Hay que precisar que en el contexto de transformación democrática que vive Quintana Roo a partir del cambio de régimen de partido en el año 2016, implica que la expectativa ciudadana no se limita solamente a la actualización

de la administración pública, sino también incluye instituciones como el Poder Judicial del Estado. Es decir, el reto de la modernización de los órganos de justicia no sólo es elegir Magistrados o construir nueva infraestructura, sino ejercer de forma imparcial, profesional, rápida, pronta y expedita el derecho garantista que los ciudadanos requieren. Esto sólo se logrará cuando se haga realidad el principio de Tutela Judicial Efectiva.

b) De la Función de Fiscalización

El artículo 77 de la Constitución Local de Quintana Roo, ordena que la función fiscalización se desarrolle con los principios de posterioridad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Y el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos agrega el principio de definitividad. Estos principios son útiles para nuestro análisis del principio de imparcialidad, el cual “Se debe tomar en consideración, al momento de establecer su programa de revisión y fiscalización de las entidades fiscalizadas y de emitir sus determinaciones. Además la auditoría debe conducirse sin prejuicio ni parcialidad alguna, esto es, debe fundar su actuación en parámetros homogéneos” (Martínez Rivas, Oñate Yañez y Ruiz Cabañas 2017). El otro principio es el de confiabilidad que “Se refiere a la veracidad y la validez de los dictámenes que emite el órgano de fiscalización, los cuales deben contener información cierta y acertada, sustentada con las mejores prácticas y metodología en la materia” (Martínez Rivas, Oñate Yañez y Ruiz Cabañas 2017).

Además, “La Declaración de Independencia formulada en el año 2007 en México, el XIX Congreso de la INTOSAI” (A. Vázquez Espinosa, Autonomía de las Entidades de Fiscalización y Combate a la Corrupción. 2016), precisa la forma de aplicar los principios constitucionales de la fiscalización pública, de la siguiente forma:

- ▶ Garantizar el debido ejercicio de la función fiscalizadora bajo los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad.
- ▶ Evitar la subordinación a instancias externas, aspecto cuestionado severamente por la sociedad, al transgredir el principio de imparcialidad, al depender del Ejecutivo.
- ▶ La definición del perfil idóneo de su personal, a efecto de garantizar la calidad técnica e imparcialidad de los resultados de la revisión de la cuenta pública.

- Implementación de auditorías entre pares, imparciales e independientes de influencia política que obstaculicen la función fiscalizadora o sirva de instrumento para remover a sus titulares.

Por lo tanto, se puede interpretar que la independencia, confiabilidad e imparcialidad se alcanzan al estar libre de conflicto de intereses del orden jurídico y moral, en el caso de los nombramientos de cualquier servidor público que ejerza la función de fiscalización.

c) De la Función de Procuración de Justicia

Respecto a esta función el Poder Judicial de la Federación ha generado criterios (Tesis Aislada XXVII.10.Común (VIII Región) 2011), que definen la función de procuración de justicia como una acción de orden público y de interés de la sociedad. Incluso se han concretado a afirmar que el personal que desarrolla la función “deberá aprobar las evaluaciones periódicas y permanentes que se le practiquen para comprobar que cumple con los principios de certeza, legalidad, objetividad, eficiencia, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, disciplina y respeto a los derechos humanos como parte del sistema de control de confianza”, y además ratifica que “la comunidad está interesada en que el servicio de procuración de justicia se preste en términos de los principios citados”. Por lo anterior, es posible afirmar que la colectividad sí tiene un interés claro y concreto, que consiste en el ejercicio eficiente y eficaz de la procuración de justicia, como el camino que conduce a la justicia penal, lo que implica que los funcionarios de la fiscalía tengan por fin el cumplir este objetivo.

Los párrafos antes transcritos (tanto de la función jurisdiccional, la función de procuración de justicia y la función de fiscalización), permiten distinguir que el constitucionalismo tiene principios específicos por cada función pública; que éstos a su vez ponen límites intrínsecos identificables, los cuales pueden ser aplicados en el análisis de legitimidad de los nombramientos de Magistrados, Auditor Superior, y Fiscal del Estado de Quintana Roo, y además pueden ser argumentos substanciales en una acción procesal que busque una declaración de incompetencia de origen, respecto de quienes ocupan cargos públicos aprobados por la Legislatura.

De la legalidad, legitimidad y legitimación de los nombramientos realizados en el paquete de impunidad en Quintana Roo, México.

Este apartado tiene por objetivo precisar las diferencias entre legalidad, legitimidad y legitimación, con el fin de mirar desde esa óptica los nombramientos realizados dentro del denominado “Paquete de impunidad” aprobado en el año 2016 en Quintana Roo, México.

En nuestro país durante muchos años los gobiernos utilizaron la frase: “La estricta aplicación del Estado de Derecho”, como un discurso legitimador de los actos de poder, lo que ha propiciado que la sociedad no tenga claras las diferencias y consecuencias de los siguientes tres elementos básicos del régimen democrático:

- a) Legalidad
- b) Legitimidad
- c) Legitimación

Al respecto, la Academia de la Lengua Española y el Diccionario del Español de México nos dicen:

- a) Legalidad. - Calidad de legal de un acto, contrato o situación jurídica (Diccionario del español de México 2016).
- b) Legitimidad. - Cualidad de legítimo (Academia de la Lengua Española, Diccionario 2016).
- c) Legitimación. - Acto de legitimar algo o a alguien: “Podrá gobernar, pero no tiene la legitimación que da una elección limpia” (Diccionario del español de México 2016).

Los términos: legalidad, legitimidad y legitimación. Ubica a la legalidad en el ámbito del derecho formalmente válido y como objeto de estudio de la ciencia jurídica; a la legitimidad, por su parte, la sitúa en el espacio del derecho intrínsecamente válido, en el entendido de que es un término con contenido axiológico o valorativo; la legitimación, como espacio fáctico de reconocimiento y como relacionada con lo auténticamente vivido socialmente, por contar con las normas, la coloca en la esfera de la sociología jurídica (Jongitud Zamora 2005, pág. 353).

Lo anterior implica tres epistemologías diferentes del derecho según Jongitud Zamora:

- a) Como derecho formalmente válido - Legalidad
- b) Como derecho intrínsecamente válido - Legitimidad
- c) Como derecho auténticamente vivido en un tiempo y espacio – Legitimación.

Estos razonamientos permiten comprender la legalidad como mera expresión formal del poder. Esto, desde la teoría del derecho y la política, según la cual “El derecho es una expresión del poder, a la vez que es su instrumento y su emanación” (LA TORRE 2004, pág. 7). En dicha visión, cualquier acto fundado en ley es válido al cumplir requisitos de forma, aunque éste carezca de motivación y respaldo social.

Respecto a la legitimidad, ésta se entiende como la expresión de razones que justifican el acto de autoridad. Formalmente, en muchas ocasiones, éstas se encuentran en la exposición de motivos; sin embargo, a veces son insuficientes, incongruentes o simplemente autoritarias.

Y la legitimación, desde la teoría jurídica de las realidades hermenéuticas es “Una realidad interpretativa, a través de la cual se obtiene cierta manifestación del conocimiento racional de aquello que es realidad jurídica” (Cáceres Nieto 2001, págs. 3-23). Al ser una realidad, es una acción, por lo que se puede concluir que se integra por las acciones y omisiones que producen legitimación social al acto de autoridad.

Con base en lo expuesto, se retoma “El paquete de impunidad” en Quintana Roo, el cual consintió en una serie de reformas legislativas locales y en la designación de servidores públicos por parte de la Legislatura del Estado, que buscaban que el Gobernador que propuso su designación fuera fiscalizado, investigado y juzgado por personas que fueron sus subordinados.

Estos nombramientos o designaciones comprenden a Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Auditor Superior y Fiscal, todos del estado de Quintana Roo (Decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado en distintas fechas del mes de junio del año 2016) (Decreto 417 2016).

De la lectura del texto de los Decretos publicados se observa, como características comunes, que sólo contienen dos artículos, uno por el que se informa la designación, y otro “transitorio”, por el que se ordena su publicación en el periódico oficial. Por lo anterior, sin necesidad de hacer un análisis exhaustivo, se puede concluir que no contienen en ningún caso la motivación a que toda

autoridad está obligada en términos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho precepto no establece excepción a autoridad alguna, es decir, que el legislativo en la designación de funcionarios no está exento de fundar y motivar sus decisiones con objetividad y razonabilidad. Sin embargo, como ya se argumentó, el cumplimiento de los requisitos no legitima al funcionario: se requiere, además, que exista una serie de justificaciones que demuestren que se trataba de la mejor propuesta, entre un universo de posibilidades y que fue el más idóneo para cumplir los principios expresos e intrínsecos contenidos en la Constitución Federal y Local.

Por último, antes de explicar el rubro de legitimación relativa a los nombramientos en análisis, es justo detenerse en una cita del libro *México Bárbaro*, obra que investigó la realidad social de la península de Yucatán durante el régimen porfirista: “El verdadero México es un país con una Constitución y leyes escritas tan justas en general y democráticas como las nuestras; pero donde ni la Constitución ni las leyes se cumplen” (Kenneth Turner 2008, pág. 1). Referencia histórica que nos permite recordar que, cuando se olvida el valor de la legitimación, se corre el riesgo de que la sociedad no reciba aquellos bienes y acciones que el gobierno está obligado a dar. Respecto al caso de los nombramientos del “Paquete de impunidad” en Quintana Roo, al cierre del presente artículo y ante una presión social permanente, el Fiscal del Estado presentó su renuncia, como producto de una negociación política:

Renuncia fiscal de Quintana Roo (La Jornada, Águila Arreola, Carlos 2016)

Cancún, Qroo. El fiscal Carlos Arturo Álvarez Escalera, designado por la anterior legislatura a propuesta del entonces gobernador Roberto Borge Angulo, como parte del llamado paquete de impunidad en septiembre pasado, renunció a su cargo.

Por supuesto, durante su gestión no informó al congreso sobre el desarrollo de las investigaciones en contra del gobernador ni de la administración que los designó.

Respecto a los tres magistrados nombrados se les inició un procedimiento de responsabilidad administrativa (QUEJA ADMINISTRATIVA EN CONTRA DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA CÁRDENAS AGUILAR, MARIANA DÁVILA GOERNER Y MAGISTRADO CARLOS ALEJANDRO LIMA CARVAJAL, 07/2016), por haber sido omisos en presentar su declaración de bienes por alta, y se determinó solicitar al congreso del Estado dejar sin efectos el cargo de uno y amonestar a dos magistradas.

En relación con el Auditor Superior del Estado, se anuncia recientemente la presentación de su renuncia, sin que a la fecha ésta haya sido efectiva:

Renuncia el auditor superior de Quintana Roo

Javier Félix Zetina González afirmó que su renuncia es por motivos personales; se le señaló por negarse a auditar ejercicios fiscales.

Javier Félix Zetina González entregó hoy al Congreso del Estado su renuncia con carácter de irrevocable al cargo de Auditor Superior del Estado de Quintana Roo (Excélsior, JM, Heidi 2017).

Por lo anterior, se puede concluir que ninguno de los servidores públicos nombrados por la Legislatura del Estado dentro del “Paquete de impunidad” 2016, realizó acciones de investigación, enjuiciamiento o sanción contra el grupo de funcionarios que apoyó su designación. Empero tampoco legitimaron con acciones sus nombramientos y por ello optaron por la negociación para presentar su renuncia.

La incompetencia de origen

En el presente apartado se describirá la acción de incompetencia de origen como una opción para impugnar actos de autoridad de funcionarios públicos ilegítimos y sus diferencias con la competencia objetiva, que es aplicable en el marco jurídico mexicano. También se analizarán las opciones en el derecho vigente del Estado de Quintana Roo para impugnar una designación o nombramiento de un servidor público por parte de la Legislatura Local.

La incompetencia de origen nació por interpretación jurisprudencial en el siglo XIX y tuvo su fin en el régimen de Porfirio Díaz. La importancia histórica y substancial de dicha figura procesal para este estudio, radica en que se convertirá en la base de la propuesta del juicio de legitimidad constitucional que más adelante se desarrollará.

La incompetencia de origen tuvo su alfa y omega en las discusiones de la Suprema Corte de Justicia de México en el siglo XIX. Se ejercitaba a través del juicio de amparo y permitía analizar la legitimidad de autoridades locales, como Presidentes Municipales, Diputados Locales y Gobernadores entre otros. De considerarse procedente, dejaba sin efecto los actos de autoridad dictados

por los servidores públicos ilegítimos. De esta forma otorgaba Tutela Efectiva del Estado (derecho constitucional para el sujeto justiciable).

La exégesis de esta acción se realiza de la siguiente forma (Del Rosario (2011, pág. 6): *“Se puede decir que, por competente, debía entenderse, no sólo aquella autoridad dotada de facultades legales para expedir las normas o los actos impugnados, sino que tenía que haber sido electa o designada de forma legítima. Es decir, la competencia no sólo era funcional, sino también originaria: Incompetencia de origen o subjetiva”*.

Sin embargo, esta figura desapareció a “La Llegada a la Suprema Corte de Ignacio Luis Vallarta, por una razón política” (Rodríguez Del Rosario 2011, pág. 6), toda vez que al sistema político en turno, no le convenía que se analizara el origen de sus nombramientos, ya que era *vox populi* que había una afrenta entre la propuesta política de “No reelección” que llevo a Díaz al poder y sus constantes reelecciones. Por este motivo, la Corte decidió que las cuestiones políticas fueran “No justiciables”, esto sostenido en los amparos León Guzmán de agosto de 1878 y Salvador Dondé de agosto de 1882” (Rodríguez Del Rosario 2011, pág. 7) y así se emitió el siguiente criterio (Rodríguez Del Rosario 2011, pág. 6):

- a) La autoridad judicial no debe intervenir en cuestiones políticas que incumben a otros poderes.
- b) El amparo no debe juzgar sobre la legalidad de la autoridad.
- c) Prejudicar la legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de los Estados.
- d) Sólo se debe revisar la constitucionalidad objetiva.

De manera que desapareció la incompetencia de origen y se retomó casi un siglo después con el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sólo para los casos de autoridades electas por sufragio efectivo popular. Empero, aún está pendiente para autoridades elegidas, designadas o nombradas por el Poder Legislativo Federal o de las Entidades federativas.

Actualmente, el tema de competencia en el derecho vigente en México, se restringe a los criterios de materia, cuantía y territorio; además, la jurisprudencia mexicana ha excluido toda posibilidad de hacer un examen de legitimidad respecto al funcionario que ocupa el cargo.

Una de las principales diferencias entre la incompetencia de origen y la incompetencia contenida en el artículo 16 de la C.P.E.U.M., es que la primera es subjetiva y la segunda es objetiva. La competencia de origen analiza la legitimidad del funcionario en un nivel de razonabilidad más profundo que la formalidad.

A continuación se hace una síntesis de diversas tesis y jurisprudencias del Poder Judicial Federal y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que explican la diferencia entre incompetencia de origen y la competencia señalada en el art. 16 de la Carta Magna.

Incompetencia de origen. Noción y diferencias con la competencia a que se refiere el artículo 16 constitucional (Tesis Aislada 1989)

[...] El examen de la legitimidad de un funcionario y de la competencia de un órgano supone una distinción esencial: mientras la primera explica la integración de un órgano y la situación de una persona física frente a las normas que regulan las condiciones personales y los requisitos formales necesarios para encarnarlo y darle vida de relación orgánica, la segunda determina los límites en los cuales un órgano puede actuar frente a terceros. En este sentido, el artículo 16 constitucional no se refiere a la legitimidad de un funcionario ni a la manera como se incorpora a la función pública, sino a los límites fijados para la actuación del órgano frente a los particulares, ya que son justamente los bienes de éstos el objeto de tutela del precepto en tanto consagra una garantía individual y no un control interno de la organización administrativa [...]

Esta tesis se explica que existe una diferencia entre el concepto de incompetencia procesal basada en motivación y fundamentación del acto de autoridad y otra incompetencia basada en la idoneidad de la persona que ocupa el cargo público.

(Tesis Aislada. INCOMPETENCIA DE ORIGEN. LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE Y DEL SECRETARIO GENERAL DE UNA JUNTA ESPECIAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES RECLAMABLE EN JUICIO DE GARANTÍAS 1997):

[...]En este orden de ideas, el artículo 16 de la Carta Magna no se refiere a la legitimidad de un funcionario ni a la manera como se incorpora a la función

pública, sino a los límites fijados para la actuación del órgano frente a los particulares, ya que son justamente los bienes de éstos el objeto de tutela del precepto, en tanto consagra una garantía individual y no un control interno de la organización administrativa.

Tal como se argumenta en el criterio anterior, se distingue la incompetencia emanada de la persona que ocupa el cargo de servidor público, de aquella que la ley otorga a dicho servidor público para cumplir sus funciones.

(LEGITIMACIÓN Y COMPETENCIA, NOCIONES DE LAS DIFERENCIAS EN LOS CONCEPTOS DE, EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS 2002, pág. 868):

[N.E. Se omite transcripción] En suma, la denominada incompetencia de origen o subjetiva, identificada con el concepto de legitimidad, mira sólo a las atribuciones particulares del individuo que va a ocupar determinado puesto como autoridad, puesto que por su parte debe estar creado legalmente; por consiguiente, esta última hipótesis corresponde ya al área de legalidad susceptible de ser examinada por la autoridad para de esta forma poder cumplir con el mandato del artículo 16 constitucional, de poder examinar las facultades de la misma; desde luego, todo ello sin poder examinar la legitimidad, correlativa a los atributos particulares de la persona que ocupa el cargo correspondiente. Ello en congruencia a lo establecido en la tesis sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.

En síntesis, se pueden concretar sus diferencias en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Comparativo de Incompetencia de Origen

Incompetencia de origen	Incompetencia contenida en el art. 16 de la C.P.E.U.M
Analiza las condiciones y capacidades del aspirante a ocupar un cargo público para cumplir con los cometidos o finalidades de la función pública específica.	Analiza las facultades del servidor público en el ejercicio de su función de autoridad.
La decisión de aprobar un nombramiento se funda y motiva en valores constitucionales y garantías sociales.	Funda y motiva la causa legal del procedimiento.
Se concibe como un control interno de la organización administrativa.	Se concibe como un control de legalidad.
Tutela a una colectividad. Se visualiza como una garantía procesal que opera en favor de la sociedad para garantizar valores constitucionales y convencionales. Tutela el derecho a una administración pública eficaz y eficiente.	Tutela los bienes y derechos de los particulares. Se examina como una garantía individual de los gobernados ante actos de autoridad.
Examina la legitimidad y el origen del nombramiento.	Examina el principio de reserva de ley

(Continúa en la siguiente página) ►

Incompetencia de origen	Incompetencia contenida en el art. 16 de la C.P.E.U.M
Se considera subjetiva. Se funda en la obligación convencional del Estado a establecer un recurso Judicial Efectivo.	Se considera objetiva. Procede ante un tribunal de Justicia Administrativa, para el caso de Quintana Roo se presenta ante la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado, empero no analiza legitimidad de funcionarios.

Fuente: Elaboración propia con datos de CPEUM y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

En análisis de lo anterior, la Constitución de Quintana Roo en el artículo 41 (Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo 1975), describe las prerrogativas de los ciudadanos del Estado y no incluye dentro de ellas la posibilidad de impugnar nombramientos del Legislativo. Sin embargo, en la fracción I, apartado A del mismo artículo, permite al Ejecutivo, al Legislativo, al Judicial y los Municipios del Estado presentar controversia sobre la constitucionalidad de los actos. Empero, este es un derecho de los Gobernantes y no de los ciudadanos.

En el ámbito Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el Artículo 105 (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2011), inciso II, apartado b), que el 33% de los Diputados Locales pueden presentar acción de inconstitucionalidad contra leyes que contradicen a la Constitución Federal. Sin embargo, esta posibilidad de impugnación es contra la ley y no contra el nombramiento.

Por lo que se voltea la exploración al juicio de amparo, que refiere:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente (Ley de Amparo Capítulo VII. 2016)

VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

Con lo anterior, el sistema jurídico mexicano cierra la puerta para impugnar la elección o designación de servidores públicos por los Congresos Locales, ya que, como se ha multicitado, la única opción que en el devenir histórico del país ha existido para ello fue la incompetencia de origen.

Del juicio de legitimidad constitucional

Como se ha desarrollado durante el presente análisis, la corrupción y la impunidad actúan como actos complementarios y sistémicos que afectan derechos humanos, derechos que, en términos del artículo 8° de la Convención Americana de los Derechos Humanos y los artículos 1 y 17 de nuestra Carta Magna mexicana, deben ser protegidos y garantizados por toda autoridad. Sin embargo, como ya se describió, la legitimidad de un funcionario público designado por el Congreso de la Unión o los Poderes Legislativos Locales no tiene en el sistema jurídico mexicano una acción que permita proteger el derecho social a tener funcionarios idóneos para ejercer las funciones públicas de Administración de Justicia, de Procuración de Justicia y de Fiscalización de recursos públicos. No obstante, esto no siempre ha sido así, ya que en el siglo XIX existió una figura procesal denominada Competencia de Origen que permitía analizar la legitimidad de los funcionarios públicos.

Con base en estos antecedentes, se propone retomar la incompetencia de origen como una alternativa para impugnar actos de asambleas legislativas-soberanas que violentan los principios constitucionales o los límites intrínsecos de la carta magna y, en consecuencia, de derechos humanos. Esto, a través de un juicio denominado “juicio de legitimidad”, que funcione como un recurso judicial efectivo, para dirigir argumentos tanto formales como sustanciales relativos a la designación de funcionarios públicos por parte del Poder Legislativo. Por consiguiente, este juicio sería una opción para resolver problemáticas jurídicas, políticas y sociales, además de ser instrumento de combate contra la construcción de sistemas de impunidad.

En este juicio se podrá hacer un análisis de idoneidad del funcionario público, en razón de sus capacidades personales, historia profesional y social y conflictos de intereses, todo ello en correlación con los principios constitucionales que, en el ejercicio de su función pública, debe desempeñar. De tal manera que si un candidato a Auditor Superior del Estado se considera no idóneo por haber sido subordinado del Gobernador que lo propone y a quien también fiscalizará, además se propone que el tribunal esté facultado para ejercer plena jurisdicción y resolver la *Litis* de fondo, relativa a la posible existencia de conflicto de interés. Esto se haría con base en herramientas jurisprudenciales que permitan optimizar los derechos sociales reconocidos en el marco constitucional a favor de los gobernados.

También en este juicio se podrá discernir sobre el cumplimiento de requisitos formales señalados en la ley para la designación de un servidor público, siempre cuidando que se lleve a cabo el debido proceso, tanto para el servidor público impugnado, como para la sociedad impugnante.

Para dar viabilidad a este juicio debe existir una reforma previa a la Constitución Local del Estado de Quintana Roo para incluir principios a nivel constitucional para el ejercicio de las funciones públicas. Dicha norma tiene una esencia orgánica y se busca transformarla en una Constitución rica en principios optimizables a favor de la sociedad, además de elevar a rango constitucional derechos humanos de corte jurisprudencial como son:

- a) El derecho humano a un proyecto de vida
- b) El derecho humano a una administración pública eficaz y eficiente
- c) El derecho humano a la igualdad para participar en cargos de designación, facultad del Poder Legislativo

Si estos derechos se elevan a rango constitucional, se tendrán derechos concretos a favor de la sociedad y que se pueden argumentar dentro del juicio de legitimidad constitucional.

El juicio propuesto tiene su base de desarrollo a partir de la reforma del Art. 1 de nuestra Carta Magna (la cual incluye una visión garantista de derechos humanos, que se amplía a los tratados internacionales) y su fundamento procesal se observa en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. En correlación con esto, al establecer en la Constitución de Quintana Roo valores con fines específicos de las funciones públicas de Administración de Justicia, Procuración de Justicia y Fiscalización de recursos públicos, intrínsecamente se generará que los ciudadanos del Estado, tengan un derecho subjetivo a exigir su cumplimiento y con ello, a tener una acción contra designaciones no idóneas, ilegítimas o simplemente ilegales. Se generaría así un modelo de participación social en los nombramientos realizados por el Poder Legislativo del Estado y en consecuencia, se fortalecería el sistema democrático local, al darle herramientas para combatir al sistema y sub-sistemas corruptos, con base en la teoría democrática de Kelsen: “La Democracia se tiene por satisfecha en la medida que los sometidos al ordenamiento estatal participen en la creación de ese ordenamiento” (H. Kelsen 2006, pág. 53).

Conclusiones

Primera.- El constitucionalismo resguarda valores en un Estado moderno, tales como la democracia, la justicia, la correcta aplicación del gasto público, la eficiente y eficaz prestación de servicios públicos, la honradez del servidor público, la buena administración pública y las condiciones de igualdad para acceder a cargos públicos.

Segunda.- Al identificar principios constitucionales en cada función pública, se pueden interpretar sus límites intrínsecos y destacar sus límites expresos, así como optimizar su aplicación a través de interpretación jurisprudencial.

Tercera.- La incompetencia de origen nace en México en un contexto político y también desaparece del derecho positivo por motivos políticos.


Cuarta.- El valor constitucional que motiva a la función jurisdiccional es la justicia y su fin es hacerla efectiva en favor de las personas que habitan un territorio determinado.

Quinta.- El valor constitucional que motiva a la función de fiscalización es la honradez y la correcta aplicación del gasto público para la satisfacción de las necesidades sociales, y su fin es lograr que los recursos públicos puedan ser aplicados de acuerdo a la planeación democrática.


Sexta.- El valor constitucional que motiva la función de procuración de justicia es la justicia penal y su fin es hacerla pronta y expedita a favor de los gobernados.

Séptima.- Los sistemas y subsistemas de corrupción incluyen la impunidad como un acto cooperativo para evitar que se investiguen y sancionen los delitos y responsabilidades administrativas que correspondan.

Octava.- Una opción judicial efectiva para evitar la construcción de sistemas de impunidad, es el juicio de legitimidad constitucional, ya que será el espacio para dilucidar si el objetivo del nombramiento es cumplir con los principios constitucionales o generar una red de impunidad.

Novena.- La legitimación de un funcionario público en el ejercicio de su encargo es fruto de la materialización de sus actos en favor de los principios constitucionales y no de esquemas jurídicos formalistas. 

Referencias

 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD . 41/2006 Y SU ACUMULADA 43/2006, (Suprema Corte de Justicia de la Nación,, 19 de octubre de 2006).

- ☞ Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. «Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. .» Corte Interamericana de Derechos Humanos, Chile, 2006, Serie C No. 154, Párrafo 127.
- ☞ Diccionario del Español de México. Colegio de México. 26 de octubre de 2016. <http://dem.colmex.mx/>.
- ☞ « Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo .» s.f.: Número 57 Extraordinario, Decretos 419 y 420, así como el Número 55 Extraordinario Bis, Decreto 417.
- ☞ Sistema de peticiones y casos de la Comisión inter-americana de Derechos Humanos . s.f. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/peticiones.asp> .
- ☞ 508, Tesis: I.30.C.79 K (10a.). México: Semanario Judicial de la Federación, publicación semanal 2009343 11, Tribunales Colegiados de Circuito, 2015.
- ☞ *Academia de la Lengua Española, Diccionario*. 24 de octubre de 2016. <http://dle.rae.es/?w=diccionario>.
- ☞ *Academia de la Lengua Española, Diccionario*. s.f. <http://dle.rae.es/?w=diccionario>, (último acceso: 2016 de octubre de 24).
- ☞ *Academia de la Lengua Española, Diccionario*. s.f. <http://dle.rae.es/?w=diccionario>, (último acceso: 2016 de octubre de 24).
- ☞ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2006 Y SU ACUMULADA 43/2006., *ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD*. Suprema Corte de justicia de la Nación, 2006.
- ☞ ASTUDILLO, CÉSAR, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*. México: Tirant lo Blanch, 1ª ed., 2014.
- ☞ BECCHI, PAOLO, *El principio de la dignidad humana*, México: Fontamara, 2012.
- ☞ BEJAR, RIVERA LUIS JOSÉ. *Régimen de la Función Pública y régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos*, México: Universidad Panamericana, Ed. ESPRESS,, 2014.
- ☞ BELTRÁN, CLAUDIA HERRERA. «Perdió el PRI cuatro de sus bastiones históricos.» *La jornada*, 7 de junio de 2016: 3.
- ☞ BERNAL PULIDO, CARLOS. “La ponderación como procedimiento para interpretar los derechos fundamentales”. En *Problemas contemporáneos de la filosofía del derecho*, de Coord. Imer B. Flores y varios, pp. 17-35. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- ☞ _____, *Estudio introductorio sobre: Teoría de los derechos fundamentales*, de Robert Alexy, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2007.
- ☞ CÁCERES NIETO, ENRIQUE. *Las “teorías jurídicas” como realidades hermenéuticas*. México: UNAM, 2001.
- ☞ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Capítulo IV, Del Poder Judicial, Párrafo reformado. 06 de junio de 2011. https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/pdf/CPEUM-094.pdf.
- ☞ Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. «Interpretación de la Sentencia de Fondo. Sentencia de 3 de septiembre de 2001.» Consideraciones de la Corte, Perú, 2001,

Serie C No. 83, Párrafo 15. .

- ☞ Corte IDH. *Caso Cañañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Serie C No. 184, Párrafo 106. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, agosto de 2008.).
- ☞ Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*. Serie C No. 209, Párrafo 221 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 23 de noviembre de 2009 de 2009).
- ☞ COSTA, PIETRO. *“Derechos”. El Estado Moderno en Europa*. Madrid: Trotta, 2002.
- ☞ Decreto 417. Decreto Constitucional, Número 57 Extraordinario, Decretos 419 y 420, así como el Número 55 Extraordinario Bis, Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 2016.
- ☞ Derechos Humanos en América Latina. «CONJUNTO DE PRINCIPIOS PARA LA PROTECCIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS MEDIANTE LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD.» 29 de noviembre de 2012. www.derechos.org.
- ☞ «DOF 27-05-» 2015.
- ☞ ESPINOSA LEAL, IDALIA PATRICIA, Y JOSÉ ZARAGOZA HUERTA. “El derecho fundamental a la administración pública en México, como instrumento atenuante del fenómeno de la corrupción”. En *El combate a la corrupción desde la perspectiva del derecho administrativo*, de Teresita y Fernández Ruiz, Jorge (coords.) Rendón Huerta Barrera. México: Universidad de Guanajuato, 2016.
- ☞ Excelsior, JM, Heidi. «Renuncia el auditor superior de Quintana Roo.» *Excelsior, Periódico*, marzo 2017: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/15/1152184>.
- ☞ FIORAVANTI, MAURIZIO. *Constitucionalismo. Experiencias históricas y tendencias actuales*. México: Editorial Trotta, 1ª Ed., 2014.
- ☞ FLORES, IMER B. *Sobre la (in)constitucionalidad de las reformas constitucionales, a propósito de los casos Chiapas, Michoacán y Oaxaca. Cuestiones constitucionales, Núm. 17*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007.
- ☞ GARZÓN VALDÉS, ERNESTO. Concepto de Corrupción. En *Filosofía y Cultura Contemporánea*, de Virgilio Compilador Zapatero. México: Ediciones Coyoacán, 2007.
- ☞ GÓMEZ COLOMER, JUAN LUIS, Y SILVIA , MONTERO AROCA, JUAN BARONA VILAR. *Derecho Jurisdiccional*. 23ª edición - Tirant Lo Blanch, 2015.
- ☞ GONZÁLEZ IBARRA, JUAN DE DIOS Y SIERRA BECERRA, BERNARDO A. *Técnica, ciencia y epistemología legislativas*. México: Fontamara ediciones, 2015.
- ☞ GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL. *La protección de los derechos políticos en los Estados Unidos y México desde una perspectiva del Derecho Comparado*. México: Revista del Instituto de la Judicatura Federal, 2014.
- ☞ HART, H.L.A. *El concepto de Derecho*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 3ª ed., 2012.
- ☞ HOBBS, THOMAS. *Leviathan* (1651). Florencia, 1987.
- ☞ III.T.23, Tesis.: *Tesis Aislada*, Méxcio: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI,, octubre de 1997.

- ☞ *Incompetencia de Origen*. Jurisprudencia SCJN, 917777, Quinta Época, Tomo VI, 2000. (Tercera Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000).
- ☞ JONGITUD ZAMORA, JACQUELINE. «Legalidad, legitimidad y legitimación. Implicaciones éticas».» En *Problemas contemporáneos de la filosofía del derecho*, de Coord. Imer B. Flores y varios. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005.
- ☞ Jurisprudencia Núm. VII-J-SS-206. *La Jurisprudencia (Núm. VII-J-SS-206), del Jurisprudencia Núm. VII-J-SS-206, pág. 86*. Tribunal Federal de Justicia Administrativa, antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. REVISTA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, s.f.
- ☞ Jurisprudencia Núm. VII-J-SS-206. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tribunal Federal de Justicia Administrativa, antes Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*. Jurisprudencia Núm. VII-J-SS-206, pág. 86, (REVISTA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA., octubre 2015).
- ☞ Jurisprudencia SCJN, 917777. *Incompetencia de Origen*. Tercera Sala, SCJN, Quinta Época, Tomo VI, 2000.
- ☞ KELSEN, HANS. *De la esencia y el Valor de la Democracia*, España: KRK ediciones, 2006.
- ☞ KELSEN, HANS. *De la esencia y valor de la Democracia*, Oviedo España: KRK Pensamiento, 2006.
- ☞ KENNETH TURNER, JOHN. *México bárbaro*. México: Porrúa, 2008.
- ☞ La Jornada, ÁGUILA ARREOLA, Carlos. «Periódico la Jornada.» *Renuncia Fiscal de Quintana Roo*, 9 de diciembre de 2016: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/12/09/renuncia-fiscal-de-quinatana-roo>.
- ☞ LA TORRE, MASSIMO. *Derecho, poder y dominio*, México: Distribuciones Fontamara, 1ª ed. (1ª reimpr.), 2004.
- ☞ LEGITIMACIÓN Y COMPETENCIA, NOCIONES DE LAS DIFERENCIAS EN LOS CONCEPTOS DE, EN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. La Jurisprudencia Núm. VII-J-SS-206 (Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Febrero de 2002).
- ☞ Ley de Amparo Capítulo VII. *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. 2016 de junio de 2016. <http://www.sitios.scjn.gob.mx/leyamparo/?q=t1cp7>.
- ☞ LUIGUI, FERRAJOLI. *Derecho y Razón*. España: Editorial Trotta, 2016.
- ☞ MALEM SEÑA, JORGE R. El fenómeno de la corrupción. En *La corrupción política*, de Francisco y Álvarez. Silvina. Laporta. Madrid: Alianza, 1997.
- ☞ MÁRQUEZ, DANIEL. La diadorología como el estudio integral del fenómeno de la corrupción. *IX Congreso Mexicano y II Iberoamericano de derecho administrativo*. Guanajuato, agosto de 2016.
- ☞ MARTÍNEZ RIVAS, JULIO M., SANTIAGO OÑATE YAÑEZ, Y JIMENA RUIZ CABAÑAS. *Título: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada 3 Volúmenes*. México: Tirant lo Blanch, 2017.

- ☛ MÉNDEZ, JUAN E. «Derecho a la verdad frente a las graves violaciones a los derechos humanos.» s.f. <https://www.wcl.american.edu/hracademy/Clase1-LecturaOpcional1-Mendez.pdf.pdf> (último acceso: 18 de octubre de 2016).
- ☛ MÉNDEZ, JUAN E. «Derecho a la verdad frente a las graves violaciones a los derechos humanos.» 1997.
- ☛ O CONOOR, JOSEPH Y COLS. *Introducción al pensamiento sistémico*. Barcelona, España: Ediciones Urano, 1998.
- ☛ Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. *Constitución Política del Estado de Quintana Roo*. 1975.
- ☛ QUEJA ADMINISTRATIVA EN CONTRA DE LAS MAGISTRADAS ADRIANA CÁRDENAS AGUILAR, MARIANA DÁVILA GOERNER Y MAGISTRADO CARLOS ALEJANDRO LIMA CARVAJAL., 07/2016 (Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, Quintana Roo 28 de noviembre de 07/2016).
- ☛ RODRIGUEZ DEL ROSARIO, MARCOS. El Juicio de Amparo: origen y evolución hasta la Constitución de 1917. Tres casos paradigmáticos que determinaron su configuración. 2011.
- ☛ Roo, Constitución Política del Estado libre y Soberano de Quintana. «Artículo 41.» 25 de junio de 2016. <http://www.congresoqroo.gob.mx/>. (último acceso: 28 de octubre de 2016).
- ☛ SCJN. «Suprema Corte de Justicia de la Nación.» *ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 41/2006 Y SU ACUMULADA 43/2006*. 2006. <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/Novena%20%C3A9poca/2006/0041-2006%20y%20su%20acumulada%200043-2006%20AI%20OL.pdf>.
- ☛ SCJN tesis P.CXLVIII/97. «Suprema Corte de Justicia de la Nación.» noviembre de 1997. <http://ius.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/902/902218.pdf>.
- ☛ Tesis 24/2006, 23/2006 . Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 2006.
- ☛ Tesis 23/2006 y 24/2006 . Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta), 2006, páginas 1533 y 1534, del Tomo XXIII,.
- ☛ *Tesis Aislada*. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época Tomo III, Segunda Parte-1, , Enero-junio de 1989, .
- ☛ *Tesis Aislada XXVII.10.Común (VIII Región)*. (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, México, 2011).
- ☛ *Tesis Aislada XXVII.10.Común. (VIII Región)*. Libro I (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. , 2011).
- ☛ *Tesis Aislada, INCOMPETENCIA DE ORIGEN. NOCION Y DIFERENCIAS CON LA COMPETENCIA A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL*. Octava Época Tomo III, Segunda Parte-1 (Semanario Judicial de la Federación,enero-junio de 1989, enero-junio de 1989).
- ☛ *Tesis Aislada. INCOMPETENCIA DE ORIGEN. LA DESIGNACIÓN DEL PRESIDENTE Y DEL SECRETARIO GENERAL DE UNA JUNTA ESPECIAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE NO ES RECLAMABLE EN JUICIO DE GARANTÍAS*. Novena Época,

- Tomo VI, III. T. 23 (Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, 1997).
- ☞ Tesis: XXVII.10. *Materia(s): Común. (VIII Región) 1.* Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región, México: Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro I, , 2011.
 - ☞ VÁZQUEZ ESPINOSA, ARTURO. «Autonomía de las Entidades de Fiscalización y Combate a la Corrupción.» *Foro Jurídico*, Núm. 2. marzo de 2016. <http://www.forojuridico.org.mx/autonomia-de-las-entidades-de-fiscalizacion-y-combate-a-la-corrupcion/>
 - ☞ ———, *Autonomía de las Entidades de Fiscalización y Combate a la Corrupción.* *Foro Jurídico*, Núm. 2, marzo de 2016. <http://www.forojuridico.org.mx/autonomia-de-las-entidades-de-fiscalizacion-y-combate-a-la-corrupcion/>.
 - ☞ VÁZQUEZ ESPINOSA, ARTURO, A. «Autonomía de las Entidades de Fiscalización y Combate a la Corrupción.» *Foro Jurídico*, Núm. 2. marzo de 2016. <http://www.forojuridico.org.mx/autonomia-de-las-entidades-de-fiscalizacion-y-combate-a-la-corrupcion/>.
 - ☞ VII-CASA-V-8o, Expediente de Origen Núm. 564/14-10-01-2. «ROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA Y DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN. SUS DIFERENCIAS.» PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA Y DE RESPONSABILIDADES RESARCITORIAS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA FEDERACIÓN. SUS DIFERENCIAS, Juicio Contencioso Administrativo , 2015, Núm. 64/15-QSA-5.-.
 - ☞ ZAGREBELSKY, GUSTAVO. *El derecho dúctil. Ley, derechos justicia.* México: Editorial Trotta, 1ª ed., 1997.

DAVID ULISES GUZMÁN PALMA es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con un Máster en Gestión Positiva del Conflicto por la Universidad Oberta de Cataluña. Diploma de Estudios Avanzados del Doctorado en Nuevas Tendencias del Derecho Privado por la Universidad de Salamanca, España. Maestro en Derecho por la Escuela de Estudios de Posgrado en Derecho. Candidato a Doctor en Derecho por la Universidad La Salle. Docente en el área de Derecho Administrativo, Negociación y Argumentación en la Fes Acatlán-UNAM. Litigante en Contratación Pública, Responsabilidad de Servidores Públicos y Derecho Familiar. Es autor de diversos artículos como: La mediación en la Política; Los Medios Alternos de Solución de Controversias en la ley Federal de Responsabilidad Ambiental; La Responsabilidad Patrimonial del Estado, un Derecho Humano a favor de los ciudadanos en los municipios del Estado de México; Pensión Alimenticia: Una Obligación por cumplir, entre otra colaboraciones publicadas en medios especializados. Diputado Local de la LIV Legislatura del Estado de México. Fue Presidente Municipal Constitucional de Cuautitlán Izcalli, Estado de México en el periodo 2006-2009.