

RESEÑA DE *EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, DEL DR. MIGUEL ALEJANDRO LÓPEZ OLVERA



Nora Rebeca Munguía Aldaraca¹

En abril de 2014, en la Ciudad de México, se terminó de imprimir *El control de convencionalidad en la administración pública* en la Editorial Novum. Se trata de una obra escrita en castellano, que consta de 196 páginas y pertenece al acervo de investigación académica del Dr. Miguel Alejandro López Olvera.

El Dr. López Olvera es maestro en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM y doctor en derecho por la Universidad de Buenos Aires. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT y es investigador titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Dentro de las obras de su autoría encontramos, además de la aquí reseñada, *La instancia administrativa*, *Técnica legislativa*, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México* y *Tratado de la facultad reglamentaria*. Asimismo, es coautor de *Nuevos paradigmas constitucionales* y *Facultad reglamentaria municipal*. Sus áreas de investigación son el Derecho Administrativo y el Derecho Procesal, donde tiene como principales líneas la facultad reglamentaria, la participación ciudadana y la justicia administrativa. La obra que ahora se analiza se inscribe justo dentro de esta última, pues se centra en la relación que existe entre la actividad de la administración pública y el respeto a los derechos humanos.

La obra es un trabajo con muchos matices que combina el carácter cualitativo, descriptivo y causal explicativo. Al considerarse la calidad y cantidad de fuentes que la respaldan, se aprecia que se trata de una investigación exhaustiva, que se basa en el texto de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José, el Protocolo de San Salvador o protocolo adicional de la CADH, el texto de la Convención de Viena

¹ Nora Rebeca Munguía Profesora de Tiempo Completo de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

sobre el Derecho de los Tratados, sentencias, jurisprudencia y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, disposiciones varias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de diversas leyes de nuestro sistema jurídico (principalmente administrativas), tesis aisladas del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de Nación (SCJN) en materia constitucional o administrativa, tesis aisladas de la Segunda Sala de la SCJN en materia administrativa, tesis aisladas de diversos Tribunales Colegiados de Circuito (TCC) en materia administrativa, tesis aisladas de diversos TCC en materia civil, tesis aisladas de diversos TCC en materia de trabajo, así como artículos de revistas especializadas en materia administrativa, más de ochenta libros de doctrina (nacional y extranjera) y documentos emitidos por algunas organizaciones no gubernamentales.²

De la lectura del texto se desprende que la realización de la obra corresponde al deseo del autor de replantear la relación existente entre la labor cotidiana que realizan las autoridades administrativas y el debido respeto a los derechos humanos contenidos en la carta magna, así como aquellos que se encuentran en los diversos tratados internacionales de los que México es parte. La propuesta de esta reconsideración se inspira, de manera muy especial, en la reforma de derechos humanos del 10 de junio de 2011. Desde su perspectiva, esta necesidad se hace patente porque la administración pública es la encargada de ejecutar la ley, y en consecuencia es la primera que establece contacto con los administrados y, en muchas ocasiones, la que causa alguna lesión de los derechos de éstos.

Asimismo, apunta que en términos de las recientes —algunas no tanto— y muy variadas reformas realizadas en el sistema jurídico mexicano, el concepto de administración pública establecido en nuestras leyes resulta obsoleto, al igual que el concepto de derechos humanos que muchas de las autoridades administrativas mexicanas reconocen y aplican. Esta falta de coincidencia entre las normas y la realidad provoca que, en México, el respeto de los derechos humanos quede constreñido, casi en su totalidad, a la labor realizada por el poder judicial a través de la impartición de justicia. Esta innecesaria e indeseable saturación de demandas para los tribunales, con la consecuente dilación en la impartición de justicia y, más importante aún, el irrespeto y la inobservancia de los derechos humanos reconocidos e incorporados al derecho interno por el Estado mexicano en su manifestación más cotidiana, es un problema que debe ser atendido y solucionado de raíz.

El libro se organiza en siete capítulos ordenados de una forma lógica y didáctica. Primero se presenta una introducción en la que el autor explica las razones por las que es imperativo que las autoridades administrativas comprendan la relevancia del respeto de los derechos humanos, así como la necesidad de crear un nuevo sistema jurídico que abandone toda disposición, dogma o práctica anquilosada e incompatible con el nuevo derecho interno.

En el capítulo primero se analiza la transformación que, *de facto* y *de jure*, ha sufrido la administración pública en México y que, sin embargo, no es fielmente reflejada por nuestros cuerpos normativos debido a que la reforma jurídica de la misma no ha sido

² Especialmente de la Fundación Pro-Defensa del Derecho a la Educación.

integral. En el segundo capítulo se analiza el desarrollo que ha tenido uno de los principales principios bajo los cuales opera la administración pública, el de legalidad, mismo que, al igual que el concepto de administración pública, ha sufrido una transformación tan profunda que en la actualidad resulta limitado e inadecuado para la realidad jurídica mexicana, por lo que el autor propone que sea abandonado y sustituido (o por lo menos, complementado) por el principio de juridicidad.

En el capítulo tercero aborda una de las actividades administrativas indispensables para el funcionamiento de la división de poderes: el control o fiscalización, ya que es éste el que permite que opere el equilibrio entre todos los órganos del Estado. En el capítulo cuarto comienza a adentrarse en la materia de derechos humanos, recogiendo la importancia de la CADH como marco de referencia para introducir la relevancia que tienen, para nuestro sistema jurídico, los tratados en materia de derechos humanos.

El bloque de constitucionalidad que ha nacido a partir de la reforma del 10 de junio de 2011 es definido y explicado en el capítulo quinto, junto con los seis principios que sirven para comprender y hacer funcionar los derechos humanos, a saber: universalidad, interdependencia, progresividad, irrenunciabilidad, indivisibilidad e imprescriptibilidad. En el capítulo sexto detalla los derechos, principios y garantías aplicables a la labor realizada por la administración pública, es decir, los criterios que las autoridades administrativas deben seguir en el desarrollo de procedimientos y emisión de actos administrativos. Por último, en el séptimo capítulo explica, desde sus orígenes, en qué consiste el control de convencionalidad, así como la manera de llevarlo a cabo. Cada uno de los capítulos tiene separadas las notas correspondientes al contenido de los mismos, lo que posibilita un manejo más sencillo y práctico, pues la lectura del texto se hace más fluida.

Todos y cada uno de los temas que el Dr. López Olvera aborda en su obra resultan indispensables, en primer lugar porque ayudan a entender quiénes deben ser consideradas —en la actualidad— como autoridades administrativas; en segundo lugar, para comprender el nuevo marco jurídico que rige la labor de dichas autoridades. La manera en la que presenta y entreteteje los temas facilita la comprensión del texto y del espíritu de las normas en las cuales se fundamenta.

A lo largo de todos los capítulos se manifiesta, como rasgo dominante, la alusión a la relevancia de las disposiciones de la CADH, así como de las resoluciones y opiniones consultivas de la Corte IDH. Esta característica resulta bastante lógica, porque México, como estado parte de la CADH, se ha comprometido a respetar los derechos y libertades reconocidos en ésta y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que se encuentre sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna. También, derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, México incorporó todos esos derechos en su derecho interno. Como explica el Dr. López Olvera en su libro, la principal y más importante consecuencia de dicha reforma es la creación de un “bloque de constitucionalidad” que debe ser respetado por las autoridades mexicanas, pero no sólo en el ámbito jurisdiccional sino también en el administrativo. Para lograr este objetivo, el autor diseñó una novedosa metodología que dichas autoridades deberían seguir para ejercer el control de convencionalidad interno-difuso. Los pasos

que la constituyen se encuentran fundados en y guiados por los seis principios de operatividad de los derechos humanos y consisten en:

1. Identificar los derechos humanos o garantías aplicables.
2. Verificar diferentes presupuestos.
3. Investigar si el derecho humano o la garantía son aplicables (en términos de declaraciones interpretativas, jurisprudencia, opiniones consultivas o recomendaciones).
4. Fijar la norma o porción normativa que será objeto de control.
5. Determinar si la norma o porción normativa tiene como fin promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
6. Inaplicación de la norma cuando en la interpretación realizada aún persista la contradicción con el derecho humano o la garantía.
7. Investigar si el derecho humano o la garantía son aplicables (en términos del cumplimiento de los parámetros espacial, temporal y personal de validez).
8. Aplicación de normas convencionales existentes en el derecho interno.
9. Aplicación parcial de normas convencionales existentes en el derecho interno.

La aplicación de esta metodología se refuerza con la sugerencia de tres técnicas interpretativas para lograr el control de convencionalidad y que en su fundamento se basan en la interpretación conforme (en sentido amplio y estricto) y en el principio pro persona aplicado a la preferencia de normas, a la preferencia interpretativa o a la prohibición de interpretaciones restrictivas.

En términos de esta investigación, se descubre la necesidad de que haya reformas profundas en el sistema jurídico mexicano para adaptarse a la realidad de las muchas instituciones de reciente creación, porque en número y clase de órganos las autoridades administrativas en México han crecido de manera exponencial. Si se logra que las autoridades administrativas irrespeten ciertas normas en la tramitación de sus procedimientos y emisión de sus actos administrativos, en aras de lograr la protección de los derechos humanos pertenecientes al nuevo bloque de constitucionalidad, entonces México lograría colocarse a la vanguardia del control interno de convencionalidad, mediante el sistema de control difuso en la desaplicación individualizada de las normas. Lo anterior, con el consecuente y deseable aligeramiento de la carga de trabajo del poder judicial.

En opinión de quien reseña, resulta harto evidente la urgencia de capacitar a las autoridades administrativas en términos de las aportaciones metodológicas y de interpretación realizadas por el Dr. López Olvera en esta obra y no limitarla a su difusión y recomendación entre personas especializadas en temas de derechos humanos. Se trata, sin duda, de una obra que todo abogado y estudiante de derecho debe leer.

