



PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

CONTRALORÍA

AÑO VIII, NÚM. 14, ENERO-JUNIO DE 2017

LX LEGISLATURA DEL ESTADO DE MÉXICO

CONTRALORÍA

CONTRALOR

Victorino Barrios Dávalos

vbarrdav@hotmail.com

CONSEJO EDITORIAL

Eduardo Salgado Pedraza, Naím Franco Saucedo, Sergio Enrique Prudencio Carvajal y Esthela Lío Garza, Directores de Responsabilidades Administrativas, de Situación Patrimonial, de Vinculación Municipal y de Auditoría Interna, respectivamente, de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

EDICIÓN, CORRECCIÓN Y FORMACIÓN

Laura Patricia Córdova Macías
arualcrodova@yahoo.com.mx

DISEÑO DE LOGOTIPO

Juan José
Domínguez Orozco

DISEÑO DE FORROS

María del Rocío
Toledo Álvarez

David Rodríguez Zárate

RC ET RATIO es una revista de análisis abierta a toda la ciudadanía que tiene como objetivo promover y difundir colaboraciones e investigaciones sobre casos exitosos, así como programas y propuestas inéditos, para mejorar el desempeño de la administración pública y los sistemas de transparencia y rendición de cuentas.

RC ET RATIO, año VIII, núm. 14, enero-junio de 2017, es una publicación semestral editada por el Poder Legislativo del Estado de México, Plaza Hidalgo s/n, Col. Centro, Toluca, Estado de México, C.P. 50000. Tel. (722) 215 0821, *www.cddiputados.gob.mx*, *cpl@cddiputados.gob.mx*. Editor responsable: Victorino Barrios Dávalos. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2012-103113481400-102, ISSN número 2007-8633, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor; Certificado de Licitud de Título y Contenido número 16216, emitido por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa en los talleres de Grupo Editorial Jano S.A. de C.V., Ernesto Monroy no. 109, Col. Parque Exportec II, Toluca, Estado de México, C.P. 50223. Tels. (722) 214 5463 y 214 8267. Este número se terminó de imprimir el 31 de julio de 2019 con un tiraje de 1000 ejemplares. Distribuida por la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México. Independencia no. 102 Oriente, primer piso, Col. Centro, Toluca, Estado de México, C.P. 50000. Teléfonos: (722) 279 6400, 215 3519 y 215 3520.

Las opiniones expresadas por las autoras y los autores, no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio gráfico o magnético, siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite la fuente de referencia.

Disponible para su consulta en: <http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/publicaciones.html>

ÍNDICE

EDITORIAL	8
INVESTIGACIONES Y ARTÍCULOS	
Alternancia y Transparencia	11
Marco Antonio Baños Martínez	
Coaliciones de gobierno en los estados. Análisis de las experiencias y sus implicaciones en el sistema electoral	28
Ramón Fernández Mejía	
¿Es posible convocar a un constituyente para que apruebe una nueva Constitución para México hoy?	41
Luis Felipe Barrón Córdova	
La jurisdiccionalización del Derecho Disciplinario, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción	52
Manuel Lucero Espinosa	
Ciudad Juárez, Medellín y Río de Janeiro, paradigmas de violencia y resiliencia	73
Faustino Medardo Tapia Uribe	
El poder político	88
Jorge Fernández Ruiz	
Lineamientos de publicación	101

EDITORIAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es para nuestro país la que regula la convivencia de sus habitantes. Es la que ordena, incluye, reconoce, organiza; a la sociedad, a las personas, los derechos, a los poderes del Estado, para garantizar la dignidad de las personas y además limitar el poder. De ella se han derivado reformas y leyes que coadyuvan al logro de su propósito. Así pues, la garantía del derecho a la información, estipulado en el artículo 6º constitucional derivó en la ley federal y locales de transparencia. Las reformas constitucionales en materia electoral sin duda han contribuido en la transformación política del país. Y en el sistema disciplinario los cambios han generado la puesta en marcha de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

8 En esta edición, integrada por seis investigaciones, los autores nos pormenorizan las oportunidades, los retos, los logros que han traído consigo las reformas constitucionales, mismas que confluyen en armonizar esfuerzos para combatir la corrupción y la impunidad en nuestro país. Males que han permeado en nuestra sociedad, por lo que es necesario “renovar prácticas políticas y la forma de hacer justicia” y aplicar la “Ley de bronce en el poder”, “sin echar por la borda nuestra Constitución”, como lo precisan Medardo Tapia, Fernández Ruiz y Barrón Córdova, respectivamente, en los artículos que nos exponen.

Este número da inicio con *Alternancia y Transparencia* de Marco Antonio Baños Martínez, nos muestra un análisis del recorrido que ha tenido la transparencia en nuestro país y sus efectos en la democracia, partiendo de la reforma de 1977 al artículo 6º constitucional, resaltando todos los esfuerzos realizados a favor de la consolidación del derecho a la información, camino en el que se han sumado nuevas obligaciones y nuevos sujetos obligados bajo la sencilla premisa, de que, si hay recursos públicos involucrados, se debe rendir cuentas.

Por su parte, Ramón Fernández Mejía, en su artículo *Coaliciones de gobierno en los estados. Análisis de las experiencias y sus implicaciones en el sistema electoral*, expone los casos que en la última década han dejado los gobiernos estatales provenientes de una coalición electoral, para identificar si estos lograron las mayorías legislativas en sus Congresos y contar con una visión programática de gobierno conjunta, o bien, solamente se

concentraron en conseguir la titularidad del Poder Ejecutivo sin considerar las características más cercanas a un gobierno de coalición.

¿Es posible convocar a un constituyente para que apruebe una nueva Constitución para México hoy? Es el cuestionamiento planteado por Luis Felipe Barrón Córdova, introduciéndonos en el contexto histórico del constituyente de 1917, con la finalidad de hacer un comparativo de lo que sería un proceso similar en los tiempos actuales.

En *La jurisdiccionalización del Derecho Disciplinario, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción*, Manuel Lucero Espinosa describe ampliamente el nuevo sistema disciplinario establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el traslado de la facultad sancionadora a los tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa para resolver las controversias de servidores públicos y particulares.

Faustino Medardo Tapia Uribe examina y compara el proceso de acumulación de la violencia en tres ciudades latinoamericanas que se convirtieron en paradigmas de violencia: Ciudad Juárez, México; Medellín, Colombia y Río de Janeiro, Brasil. Exponiendo además la manera en que cada una enfrentó dicho problema, desde las acciones tomadas por el Estado, así como las tomadas por la sociedad; en su trabajo intitulado *Ciudad Juárez, Medellín y Río de Janeiro, paradigmas de violencia y resiliencia*.

Finalmente, *El Poder Político*, es un artículo que analiza el poder del Estado, el poder público desde su naturaleza y sus características, sus tipos y sus límites, sus depositarios y sus destinatarios, sus deberes y derechos; de Jorge Fernández Ruiz.

Victorino Barrios Dávalos

Contralor del Poder Legislativo del Estado de México

Editor Responsable

**Investigaciones
y
artículos**

Alternancia y Transparencia

*Marco Antonio Baños Martínez
Instituto Nacional Electoral (INE)*

Introducción

En México, un primer punto de inflexión para replantear nuestro modelo de pluralidad democrática llegó con la reforma política de 1977, la cual insertó en el artículo 6 constitucional la frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Serían necesarias sucesivas reformas para que en 1989 llegara un árbitro autónomo, responsable de conducir los procesos electorales y con ello se fueran afinando candados de transparencia, de confianza en cuanto a la recepción y conteo de votos durante contiendas. Paulatinamente se fueron confeccionando mejores herramientas, vinieron mecanismos de información más robustos para una deliberación informada en los distintos ámbitos de la vida pública y conjugar todos esos elementos es lo que fue perfilando condiciones favorables para cosechar un entorno realmente competitivo entre partidos y candidaturas de distinto signo, contextos de exigencia social que a finales de los años setenta lucían lejanos, pero que ahora son una realidad.

El año 2000 registró la primera alternancia presidencial y esa déca-

da del nuevo milenio vio también un auge vertiginoso en el diseño de leyes de transparencia. Al filo de terminar la segunda década del milenio, el marco constitucional e institucional ya había fortalecido de forma sustantiva la transparencia y el acceso a la información pública. Al mismo tiempo, la pluralidad efectiva era cada vez mayor al término de las elecciones, una tendencia que se arraiga y refleja procesos comiciales cada vez más competitivos, sin ganadores predefinidos, en donde la abstención, pese a no ser menor, sigue estando por debajo de quienes se convencen y optan por acudir a las urnas, asumiendo que su voto sí vale.

Aunque no es un fin en sí mismo, la alternancia es un síntoma de salud democrática, de competencia real, y cada vez es más frecuente que se manifieste en ciclos comiciales de México. Ya no es excepción ver que aparezca un cambio de partido en gobiernos locales o federal y tampoco es novedad en el ámbito de las entidades federativas la alternancia cuando se renuevan gubernaturas, aunque hay algunos casos aislados donde todavía no llega, es constante la competitividad y en la mayoría de las entidades es constante

también el cambio de signo en los gobiernos por decisión periódica de las y los electores, quienes una y otra vez reconstruyen geografías políticas a partir del voto.

Otro termómetro clave sobre las condiciones de democracia es la evolución progresiva de un marco jurídico favorable a la transparencia, al acceso a la información, a la rendición de cuentas. Ese desarrollo jurídico pone la mesa para ejercer un derecho que permite tomar mejores decisiones en nuestra vida cotidiana, así como valorar el desempeño de gobiernos y representantes populares de forma directa y sobre asuntos específicos para refrendarles o retirarles respaldo al momento de votar. Sin información disponible, sin voto informado, no hay democracia.

Jalisco fue la primera entidad que promulgó su ley de transparencia el 22 de enero de 2002, para que entrara en vigor el 22 de septiembre de ese mismo año; luego vino Sinaloa el 26 de abril de 2002, entrando en vigor el 27 de abril de 2003; la tercera fue Michoacán el 28 de agosto de ese mismo año, aunque entró en vigor hasta el 20 de febrero de 2004; siguió Querétaro el 27 de septiembre de 2002, entrando en vigor el 23 de abril de 2003. La primera ley federal se publicó el 11 de junio de 2002 y se aplicó un año más tarde. Si-

guieron 8 entidades más en 2004 y ahí encontramos a Guanajuato, a Colima, al entonces Distrito Federal y así sucesivamente.

En el caso específico de los partidos políticos, ya tienen un mandato constitucional para ser ahora sujetos obligados directos de la transparencia, sin autoridades electorales intermedias como ocurría en modelos anteriores. Con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), de 2002, se requería triangular la gestión de solicitudes de información a través del Instituto Federal Electoral (IFE) para llegar a datos de partidos y el alcance era limitado. Ahora tenemos horizontes amplios y homogéneos para solicitar directamente la información y en caso de negativa a entregarla, un órgano garante autónomo y especializado en la materia de transparencia, que es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), resuelve el diferendo, algo que propicia criterios estables para todos los sujetos obligados en el país, incluyendo los partidos, se abran a la sociedad. Se acotan poco a poco las inercias de los primeros años, asimetrías que se dieron en entidades que tenían buenas leyes, pero presupuestos restringidos o mal cumplimiento y

otras con leyes limitadas, pero con más recursos, con mayor solvencia institucional y efectividad en su aplicación. Ya no solo son informes de campaña o datos en poder de autoridades electorales lo que se abrirá, el catálogo de lo que partidos locales y nacionales tendrán que entregar o poner a disposición de quien quiera consultarlo es extenso y no reducido como fue en un principio a nivel federal con la ley de 2002, aunque es verdad también que ya habíamos alcanzado por la vía reglamentaria y sentencias del Tribunal Electoral que se entregara información más detallada pero siempre con intermediación de la autoridad electoral.

Ese modelo de solo entregar la información de partidos que estuviera en poder de las autoridades electorales o de acceso indirecto, generó disonancias en donde el arbitraje para resolver si se entrega o no una información solicitada le daba el privilegio a representantes de partido para ser una especie de juez y parte, porque aunque sin derecho a voto, sí participaban en la deliberación ante los llamados órganos garantes dentro de la propia autoridad electoral, algo que no ocurría con quien se quejaba por la negativa a entregar algún documento o información.

El acceso o transparencia indirecta a información de partidos ha sido

parte de la ley federal y de varias leyes locales como la de Guanajuato, Aguascalientes, Hidalgo o Chiapas, por citar algunos ejemplos.

Sin embargo, es en las legislaciones locales, en las leyes locales, donde se dieron los primeros pasos para que los partidos sean hoy sujetos obligados directos a nivel nacional porque eso ocurrió incluso antes de la reforma constitucional y allanó el terreno para homologar. Desde la primera oleada de leyes de transparencia, entidades como Querétaro o el otrora Distrito Federal, consideraban sujetos obligados directos a los partidos políticos. El caso de Colima también, por supuesto, es destacado, entre otras entidades.

Ahora el modelo tiene la obligación de uniformar las mejores rutinas, porque en mayo¹ se cumple un año de publicada la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y vence el plazo establecido en el artículo QUINTO transitorio de dicha ley general para que leyes locales y federal se ajusten al nuevo marco obligatorio en materia de transparencia.

Ya no habrá más intermediarios y en toda la república, ahora los partidos tendrán, tanto a nivel local como federal, su propia ventanilla de acceso a la información y un amplio catálo-

go de obligaciones directas para que sea de fácil consulta la información en todo momento, además, tendrán garantías locales y nacional especializados en transparencia e independientes.

Estamos en una etapa que no completa el ciclo, pero sí va a dar vigencia local y federal a las mejores prácticas que hemos alcanzado con la experiencia de tres lustros, 15 años de evolución para leyes de transparencia en México. Faltan sin duda los pilares generales y locales de archivos y datos personales, pero vamos por buen camino, eso es un hecho.

14

Habrán entonces las mismas obligaciones para todos los sujetos obligados y con ello se romperán muchas de las asimetrías históricas y resistencias para permitir mayor disponibilidad de datos, formatos amigables de presentación para documentos en los portales de internet, plazos y mecanismos expeditos de entrega y un arbitraje frente a negativas con órganos especializados en transparencia.

Los partidos políticos tienen calidad de entidades de interés público, pero son sin duda instancias que manejan recursos públicos y, sobre todo, porque sus actividades son evidentemente de interés general, porque tienen impacto directo en las ofertas de gobierno o representación legislativa que

las y los electores necesitan conocer y vigilar de forma directa.

Es cierto que, a partir de amplios consensos, en diversos momentos y al menos desde 1977 a la fecha, las representaciones legislativas de partidos políticos han jugado un papel muy relevante en favor del marco legal de la transparencia que hace algunas décadas se veía inalcanzable y que hoy permite a la población en general solicitar a detalle cada vez más información sobre el comportamiento del aparato público y de quienes ejercen recursos públicos. La información es ahora una regla y por ello las excepciones son las que se discuten y no al revés. Ya no es la apertura la excepción como sucedía antes.

Es preciso reconocer que se han logrado avances documentados para este tema en todas las entidades federativas, aunque siguen existiendo asimetrías notables, zonas de oscuridad y algunas tentaciones de retroceso que debemos acotar para que tanto en el ámbito local como en el federal, se normalice la cultura de la transparencia con solicitantes activos y exigentes y por supuesto, se arraigue también la sensibilidad de las instituciones públicas y de cualquier ente que maneje recursos públicos como es el caso de los partidos, para siempre optar por la máxima publicidad que es un principio

constitucional que todos debemos atender salvo en los casos justificados, por ejemplo, para proteger la vulneración de datos personales.

Son alentadores los cambios constitucionales y legales recientes, y ello ayudó a generar una expectativa de acotar cualquier resistencia a la apertura. Se trata de sustituir las zonas injustificadas de opacidad por más transparencia, las zonas de silencio por información oportuna disponible y rendición de cuentas.

El 4 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública a la que ya me he referido, y eso significa, al menos en el papel, un avance enorme que debemos reconocer, de entrada, en obligaciones para que partidos políticos pongan mucha más información de oficio a disposición de cualquier persona que quiera consultarla.

La primera Ley Federal de Transparencia de 2002, generó varios años de tensiones y debates respecto a si al igual que las dependencias gubernamentales y otras instituciones públicas, los partidos debían o no abrir directamente información a solicitud de ciudadanas y ciudadanos fueran o no sus militantes, asumiendo que reciben recursos también públicos y que es evi-

dente que sus actividades conciernen a la población en general porque son estos quienes aspiran a representarla en cada elección.

En el argot del acceso a la información, es decir, el relacionado con los instrumentos legales para solicitar y obtener de forma expedita datos y registros en poder de cualquier ente público, las llamadas “obligaciones de transparencia” aluden al listado mínimo que debe estar disponible sin necesidad de pedirlo, en los portales de internet de los sujetos obligados a cumplir con la ley.

El nuevo catálogo de “obligaciones de transparencia”, es decir, de la información que debe estar disponible sin solicitud de por medio en las páginas de internet, es muy detallado. Antes únicamente teníamos el artículo 11 de la LFTAIPG que hablaba de dar a conocer informes de fiscalización a partidos que estuvieran en poder de la autoridad electoral y que cualquier ciudadano podría solicitar al IFE *“la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales”*, sin mucha precisión.

Entre 2001 y 2004, antes de la constitucionalización del derecho de acceso a la información, algunas leyes locales comenzaron a reconocer a par-

tidos como sujetos obligados directos, es decir, como responsables de colocar una ventanilla para que cualquier persona que fuera a sus oficinas pudiera pedir información sin tener que acudir al instituto electoral de la entidad.

El acceso a información pública se reconoció a nivel constitucional en 2007 y en una reforma posterior, también constitucional, ese mandato incluyó expresamente a partidos como sujetos obligados directos a tramitar, poner a disposición y entregar información solicitada por cualquier persona (salvo las excepciones de reserva y confidencialidad de ley), así como a someterse al arbitraje del INAI, en caso de negarse a proporcionar algún dato por considerarlo no sujeto a la mirada pública por alguna causal de ley.

La nueva legislación general en materia de acceso a la información pública tiene, en su artículo 76, treinta nuevas “obligaciones de transparencia” (datos que sin mediar solicitud deben estar disponibles de forma permanente en páginas web), que van desde sueldos, contratos, tiempos disponibles para propaganda en radio y televisión, currículum y fotos de las y los candidatos que se postulan, padrón de afiliados a partidos y aportaciones que reciben.

Después de la reforma constitucional tenemos ya una de tres leyes

generales necesarias y los plazos están por agotarse² para que acorde a esa ley general de transparencia que ya tenemos, sean homologadas las legislaciones locales y federal, que se estandarice en beneficio de los solicitantes de información un articulado que en cada entidad federativa sea consecuente con ese marco de referencia ya aprobado y obligatorio para toda la república. Falta un tramo todavía de implementación de nuevas rutinas y la Ley General de Archivos, la Ley General de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y una vez más su homologación en cada estado.

En los últimos 13 años la transparencia y el acceso a la información pública han encontrado caminos y contextos propicios para construir herramientas jurídicas que dan pasos adelante con cada reforma y en poco tiempo, si consideramos que otras asignaturas han requerido décadas para construir consensos.

El derecho a la información que se incorporó al artículo 6 constitucional en 1977, no tuvo una reglamentación secundaria, leyes que le dieran vigencia, que atendieran las varias aristas y ángulos que implicaba ese derecho porque no había consenso, voluntad política o contexto propicio para ello, y entonces se quedó en la Constitución

una frase que no encontraba causas para desarrollarse en legislación secundaria, en herramientas tangibles que le dieran vigencia y efectividad.

Pasaron 25 años para que en 2002, una de esas aristas fundamentales del derecho a la información, que es el acceso a datos y registros públicos en poder de entes estatales, se reglamentara con la primera Ley Federal de Transparencia, pero en ese momento la ecuación cambió porque ahora sí hubo condiciones para registrar varios cambios que han fortalecido una y otra vez la base legal para la transparencia, con más sujetos obligados, con autonomía del órgano responsable de velar por la entrega de información y proteger los datos personales (hoy con alcance nacional), con más alternativas y obligaciones para que los dineros públicos rindan cuentas, sin importar quién los ejerza, sin obstáculos injustificados.

Después de la ley de 2002, en 2007 hubo una primera reforma constitucional que homogenizaba, por ejemplo, un catálogo mínimo de información de instituciones públicas para que aun sin que nadie la solicitara expresamente, estuviera disponible para consulta de cualquier persona, y más tarde otra en 2014, en la que se destrabó un añejo reclamo para que la transparencia incluyera esas y otras bases homo-

géneas en el ámbito local y federal, no solo para gobiernos, sino en general para instituciones públicas e instancias que ejercen recursos públicos, incluyendo a partidos políticos y a sindicatos, fideicomisos e incluso a personas físicas y morales.

El 7 de febrero de 2014 se publicó esa reforma constitucional, y en su artículo segundo transitorio estableció un año como plazo para armonizar las leyes tanto de transparencia como de protección de datos en posesión de particulares, así como el entonces vigente Código Electoral y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación también en materia electoral.

Esta reforma perfiló un modelo nacional de transparencia con estándares homogéneos aplicables en los estados de la república y a nivel federal, robusteciendo entre otros elementos, el universo de obligaciones y sujetos obligados a cumplirlas a partir de una base sencilla: si hay recursos públicos involucrados, debe rendirse cuentas.

La LGTAIP aterrizó los trazos constitucionales y estableció a su vez en un artículo quinto transitorio para que, a más tardar en un año, las leyes locales y la propia ley federal se ajustaran en sintonía con sus postulados.

Esa armonización incluye no solo enunciar obligaciones, sino definir

procedimientos y plazos para entrega de información y para sancionar negativas indebidas, así como medidas de apremio y coordinación entre instituciones.

Para los incumplimientos a la entrega de información por parte de partidos políticos, el INAI resolverá y tendrá sin duda el apoyo del Instituto Nacional Electoral (INE) para garantizar el cumplimiento de las medidas de apremio u otras sanciones que correspondan, pero ya no será la autoridad electoral el árbitro de la transparencia para los partidos, serán los órganos especializados en transparencia y el propio INAI.

La LGTAIP se aprobó en mayo pasado y ahí se aterriza la guía nacional que deben cumplir las leyes locales, las normas reglamentarias de sujetos obligados y las nuevas leyes locales y federal.

Falta un camino por recorrer para cerrar el ciclo reglamentario, porque faltaría desarrollar el tema de los datos personales y archivos, aunque no hay marcha atrás. Los cambios son profundos y positivos en el papel, pero siempre hay que ser consecuentes con su vigencia en la práctica y las leyes locales deben hacerse cargo de ello, con criterios y decisiones en favor de la máxima publicidad por parte de los ár-

bitros y con la vocación de los propios partidos, gobiernos y demás entes públicos para fortalecer la transparencia y el acceso ciudadano a información.

Tenemos que recordar de dónde venimos y a diferencia del caso estadounidense, el acceso vinculado a los partidos políticos en México, pese a su notoria relevancia e incidencia en lo público, no encontró, entre 2001 y 2006, una redacción legal robusta que los reconociera como parte obligada a rendir cuentas no sólo a las autoridades fiscalizadoras -en este caso al árbitro electoral-, sino también a cualquier persona que lo solicitara en lo individual.

La evolución del acceso a la información pública en México, si bien tuvo muchos obstáculos iniciales, perfiló rápidamente las bases para que hoy sea posible, todavía con retos por delante, la publicidad respecto al comportamiento del gasto y actividad partidista en prácticamente todo el país.

No son pocos los mecanismos que ya tenemos para allegarnos de información veraz sobre el quehacer de los partidos, y en ellos se centrará la reflexión, porque en la medida en que la sociedad se acerque a las ofertas de gobierno y al detalle de sus programas, a sus plataformas y también a vigilar que hagan un adecuado uso de recursos.

Eso incluye también la oportunidad de conocer el buen o mal uso de esos recursos públicos que ejercen partidos y entonces valorar, por ejemplo, si lo hacen bien o mal, visualizar eventuales dispendios que pudieran o no cometer a juicio de un grupo de personas o de una persona en lo individual que solicite sus gastos y comprobaciones, así, con ese detalle, pedir cada factura a través del acceso a la información.

Si hay más transparencia habrá una mayor solvencia en el sistema de representación, un mayor involucramiento en lo público y una mayor confianza. Si hay opacidad injustificada crecerán dudas, se harán más profundas las zonas de desconfianza. No hay que dar muchas vueltas ¿son o no relevantes los partidos en la esfera pública y la vida cotidiana de las personas?, ¿deben los partidos ser sujetos de instrumentos que garanticen su transparencia? “Si la democracia es (como lo es) un sistema político en el que los ciudadanos tienen una voz importante en los asuntos públicos, entonces la ciudadanía no puede permanecer desinformada respecto de esos asuntos públicos” (Sartori, 2003: 43)

Es claro que en las organizaciones estatales actuales la idea de una sociedad con información suficiente no se agota en la existencia de medios

de comunicación, por ello cobran cada vez mayor importancia mecanismos como el acceso oportuno y universal a todos los registros administrados por el aparato público.

La transparencia permite a los ciudadanos fortalecer sus instrumentos de información específica, en este caso de forma directa (no necesariamente a través de los medios de comunicación), y eso, para efectos electorales, permite evaluar y razonar los votos. Es por ello la transparencia una oportunidad para arribar a escenarios de calidad democrática que no podemos desperdiciar o meter en el cajón más oscuro. Negar información de interés público con pretextos de inexistencia o de reserva exagerados es oponerse a la calidad democrática y votos más informados.

Nuestro marco legal, los criterios más lúcidos del poder judicial y del INAI y las mejores prácticas internacionales, nos dicen que la entrega de información es una obligación que debe prevalecer sobre la tentación de ocultarla, nos dicen que solo puede negarse información cuando esté plenamente justificado como una excepción que ponga en riesgo otros derechos y siempre que se demuestre un mayor daño con la apertura que con la reserva.

Pese los notables avances, lo cierto es que nuestro país tiene una

tensión vigente, todavía no del todo resuelta, que implica diferencias entre un mismo tipo de información y la forma en que hoy puede obtenerse a través de las leyes de transparencia cuando se trata de gobiernos o cualquier institución pública, y cuando se trata de partidos políticos.

Prácticamente todas las legislaciones en la materia obligan, al día de hoy -y en buena medida como consecuencia de la reforma al artículo 6 constitucional en 2007-, a los entes del Estado, locales o federales, a poner a disposición de cualquier persona un catálogo de información de oficio sin que exista una solicitud de por medio (ahí encontramos sueldos, presupuesto, directorio de empleados, concesiones otorgadas, contratos, etcétera), montar una oficina o ventanilla que atienda a los solicitantes de información y entregar, a petición de parte, cualquier dato específico adicional que requiera (una factura, un oficio, una carta de renuncia, un memorándum, etcétera) en plazos expeditos, y sólo con excepciones relacionadas a los datos personales, información que ponga en riesgo a las personas o a la seguridad nacional.

Esos elementos no tuvieron una evolución igual en lo que se refiere a los partidos políticos, debido a la tensión que los ubicaba como organizaciones

de interés público, pero no como sujetos obligados de transparencia equiparables a autoridades gubernamentales, legislativas u órganos autónomos del Estado.

Por ello encontramos que entre 2001 y 2004, antes de la constitucionalización del derecho de acceso a la información, hubo tres referentes que son las que han tenido mayor incidencia en el modelo de transparencia vigente para los partidos políticos en todo el país: 1. El artículo 11 de la LFTAPG en donde se establecía que “los informes” que los partidos presentaran a la autoridad electoral, así como las auditorías concluidas, deberían “hacerse públicos”, así como “la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban”; 2. La existencia de legislaciones locales, como la de Querétaro, en donde los partidos eran sujetos obligados directos equiparables a las dependencias gubernamentales, y 3. La sentencia del Tribunal Electoral Federal en el caso Zárata vs IFE, en donde se definió una ruta indirecta pero efectiva, para tener acceso a datos más precisos de la gestión que los partidos hacen a partir de su financiamiento público.

En cuanto al artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el texto estableció lo siguiente:

“Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo. Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales”.

De un esquema donde la excepción era obtener información, a uno en donde los informes y las auditorías de los partidos eran explícitamente públicos, el avance era notable, pero no si-

métrico con la cantidad de información que la misma ley obligaba entregar cuando existieran solicitudes específicas sobre las dependencias gubernamentales, órganos autónomos, los poderes legislativo y judicial.

Los otros dos elementos mencionados, apuntalaron nuestro modelo actual de mayor apertura, ya que por un lado, el reconocimiento de los partidos políticos como sujetos obligados directos en legislaciones electorales locales generaba una presión implícita para ampliar las rutas de acceso a mayor información, y en 2004, se estableció un criterio que delineó el mecanismo indirecto de acceso a información más específica de los partidos que no fueran sujetos directamente obligados: todo se podría solicitar a través de la autoridad electoral, la cual, tiene acceso detallado al monto y destino de los recursos que reciben las instituciones políticas por concepto de prerrogativas, y al ser en sí misma un sujeto obligado, debe allegarse de esos datos y proporcionarlos a cualquier persona que los solicite.

La ausencia de ese método en la ley, se puso a prueba luego de una solicitud, aparentemente simple, que realizó el reportero Arturo Zárate al IFE a finales del año 2003. Zárate, entonces colaborador del diario El Universal, había pedido, con base en el artículo

11 de la LFTAIPG, una relación de los sueldos mensuales que tienen asignados los dirigentes de los partidos políticos nacionales con registro.

La respuesta se dio el 4 de diciembre de ese año por parte del IFE, quien, a través de su Comité de Información, argumentó que no tenía registros o documentos en su poder con esa información, por lo que no podía entregarla. Zárate acudió entonces, el 15 de diciembre, a presentar un recurso de revisión para revertir la decisión ante la Comisión del Consejo General del IFE para la Transparencia y el Acceso a la Información, la cual resolvió el 11 de febrero de 2004 validar la negativa inicial en los mismos términos, confirmando la inexistencia de archivos, o algún documento donde se plasmaran los sueldos de los presidentes o líderes nacionales de todos los partidos en poder del IFE.

El reportero insistió, y con asesoría legal de la organización no gubernamental Libertad de Información México, impugnó la doble negativa ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El 25 de junio de 2004, la Sala Superior concluyó el caso revocando el acuerdo emitido por la Comisión y ordenando al instituto “proporcionar la información solicitada”, por conside-

rar que se trataba de datos a los que sí podía tener acceso, en tanto autoridad fiscalizadora del ejercicio de las prerrogativas de los partidos.

En la sentencia, la mayoría de los magistrados (sólo hubo un voto en contra) argumentaron:

“No es óbice para llegar a la anterior conclusión [la negativa], el que la ley de transparencia no contemple como sujeto obligado a los partidos políticos nacionales (...) máxime que en este caso la solicitud de información no está dirigida directamente hacia un partido, sino hacia un órgano federal autónomo como es el Instituto Federal Electoral, quien por las facultades legales que ejerce, tiene acceso a la información relativa a los ingresos y egresos de los partidos políticos, la que incluye las erogaciones para

el pago de sus dirigentes y demás personal que integra su estructura orgánica, información que por disposición legal expresa al ser resultado de una verificación practicada por el Instituto Federal Electoral debe darse a conocer al público en general” (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004).

Ante la decisión, el PRI, el PAN y el PRD finalmente hicieron público, de manera anticipada, los ingresos netos de sus dirigentes.

Aunado a los referentes anteriores, la reforma electoral de 2007-2008, la cual se gestó casi a la par de la reforma constitucional al artículo 6 en materia de transparencia, abrió de forma definitiva una puerta para toda información específica de los partidos políticos, al incluir en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), un nuevo Capítulo V, titulado: “De las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia”, en donde el procedimiento

de solicitudes indirectas como la del caso Zárate vs IFE, es decir, peticiones que se realizan a la autoridad electoral para que ésta sea la que proporcione la información sobre los partidos políticos a los solicitantes, quedó definido expresamente en el artículo 41 del Código, al establecerse que las peticiones: “...se harán a través del Instituto Federal Electoral, mediante la presentación de solicitudes específicas”. Incluso, en caso de no encontrarse la información en el IFE, éste puede pedir al partido que la entregue directamente al solicitante.

Los dos esquemas (partidos como sujetos obligados directos y reglas de acceso indirecto a través de los órganos electorales) han ayudado a un acceso a la información muy por encima de informes generales y auditorías concluidas de 2002.

Pero convertir en sujetos obligados directos en la última reforma constitucional, ampliar y detallar la información de oficio que debe colocarse en las páginas de internet y estandarizar protocolos y criterios para máxima publicidad en todo el país, es una puerta enorme para las vías de acceso que estamos todos obligados a hacer efectivas, a traducir en realidad el papel. En esas andamos.

Alternancia y transparencia

La transparencia, el acceso a la información pública y las elecciones democráticas son aspectos asociados de forma indisoluble. Hoy no es posible entender la democracia sin el acceso a la información o sin reglas específicas para llevar a cabo las elecciones con transparencia, candados de confianza y flujo de ofertas en juego en medios masivos.

Resulta complicado medir a través de indicadores precisos, qué tanto ha incidido la transparencia en la alternancia, pero sí es posible afirmar que la aparición de los aparatos de acceso a la información pública ha abierto puertas y ventanas para una ciudadanía cada vez más informada.

Prácticamente todas las señales de radio y televisión cuentan hoy con espacios para difundir información de muy diversa naturaleza, noticias que se generan con el acontecer cotidiano del país, pero también segmentos etiquetados para que todas las fuerzas políticas con cargo a tiempos de Estado, en donde se difunden las diversas ofertas de gobierno y representación legislativa que se someten al voto popular.

A partir del año 2000 y de cara a los comicios presidenciales de 2018, se habían cosechado ya dos alternan-

cias presidenciales³. Un estudio de la consultora Integralia, solo 9 de 32 entidades federativas no habían registrado alternancia en el gobierno local: Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Estado de México, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz⁴.

Si tomamos como referencia la encuesta de Parametría, encontramos que, en Campeche, donde no se ha presentado dicha alternancia, el 80.6 por ciento de la población sí confía en que los ganadores de las elecciones locales son los que obtienen más votos, aunque sólo un 55.7 por ciento considera que está de acuerdo o muy de acuerdo en que las elecciones son libres y equitativas en general. Es decir, en ambos casos la mayoría confía, pero no es menor, sobre todo en la percepción de equidad, la duda u opinión desfavorable. Al momento del estudio de Integralia, las 9 entidades que hasta la fecha de la reforma electoral no habían tenido alternancia, mostraban, sin excepción, con un porcentaje mayoritario de su población que sí considera que los ganadores de las contiendas electorales locales eran los que obtienen más votos en las urnas y salvo el Estado de México, también la mayoría de la población en esas entidades considera que en general existen condiciones de equidad para elecciones libres.

En Coahuila, a razón de: 79.4 y 67.7 por ciento respectivamente, Colima: 82.4 y 67.3 por ciento, Durango: 66.9 y 62.5 por ciento, Hidalgo: 87.9 y 62.9 por ciento, Quintana Roo: 76.1 y 60.3 por ciento, Tamaulipas: 54.2 y 54.6 por ciento, Veracruz: 68.7 y 72.7 por ciento y en el Estado de México: 66.2 y 38.4 por ciento respectivamente (aquí sí es mayoría la población que no está de acuerdo con que existen condiciones de equidad en general para las elecciones, pero es mayoría también la que reconoce que ganan los que obtienen más votos).

Los territorios sin alternancia se reducen elección tras elección, porque en contiendas de 2016, estados como Veracruz, Durango, Quintana Roo y Tamaulipas, donde no se había presentado, llegó. El derecho a la información, el voto razonado, el voto que premia o castiga y que puede rectificar periódicamente su respaldo o rechazo a una misma fuerza política, es otro síntoma, junto con la normalización de las alternancias, de que tenemos un ecosistema democrático que siempre debemos apuntalar y ejercer, defender ante cualquier tentación de retroceso.

Notas

¹ Se refiere a mayo de 2017.

² La presentación de estas reflexiones tuvo lugar el 30 de noviembre de 2016, previo a que se concretaran las leyes generales aludidas en la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, sin embargo, el 26 de enero de 2017 se publicaría la Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de Sujetos Obligados y el 15 de junio de 2018 la Ley General de Archivos.

³ Se han cosechado ya 3 alternancias considerando lo ocurrido en 2018 (2000, 2012 y 2018).

⁴ “Nueve estados nunca han tenido alternancia”, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/pages/nueve-estados-nunca-han-tenido-alternancia.html>

25

Bibliografía

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LGTAIPG), *Artículo 11*, disponible en: <http://www.inec.gob.mx/transparencia/pdf/LFTAIPG.pdf>

Nohlen, Dieter y Michael Krennerich (1998), “Estadística electoral”, en Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Daniel Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., primera edición.

“Nueve estados nunca han tenido alternancia”, *El Financiero*, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/pages/nueve-estados-nunca-han-tenido-alternancia.html>

Núñez, Arturo (1993), “*La reforma electoral de 1989-90*”, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., primera edición.

Rosanvallon, Pierre (2006), “Democracia y desconfianza” en *Revista de estudios políticos* (Nueva época) ISSN: 0048-7694, Núm. 134, Madrid, diciembre.

Sartori, Giovanni (2008), *¿Qué es la democracia?* Taurus, México.

Sartori, Giovanni. (2003), *Videopolítica (medios, información y democracia de sondeo)*. ITESM-FCE, México, pág. 43.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2004) SUP-JDC-216/2004, disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2004/JDC/SUP-JDC-00216-2004.htm>

Ugalde, Luis (2008), *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de*

2006, la más competida en la historia moderna de México, México, D.F., Grijalbo, primera edición.

Woldenberg, José (2005), “1996-2003: modelo para armar”, en *15 años IFE. Viviendo la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., primera edición.

MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ. Originario de Pachuca, Hidalgo. Fue designado Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral el 3 de abril de 2014.

Posee la maestría en Políticas Públicas Comparadas y una Especialidad en Cultura de la Legalidad, ambas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana.

Es miembro fundador del Instituto Federal Electoral, donde se desempeñó como Consejero Electoral de 2008 a 2014, así como Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, Director del Secretariado, Director de Estadística y Documentación Electoral, y Subdirector de Coordinación Regional en la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

Colaboró como asesor en el Consejo de Información Pública del

Distrito Federal, así como en la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión para la Reforma del Estado. En el ámbito privado ha sido consultor especializado en materia electoral, y en su trayectoria como servidor público, fue Jefe del Departamento de Estudios Políticos en la Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación y Subdirector del Consejo de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) en la Delegación Cuauhtémoc.

Este artículo es resultado de la ponencia pronunciada el 30 de noviembre de 2016, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Coaliciones de gobierno en los estados. Análisis de las experiencias y sus implicaciones en el sistema electoral

Ramón Fernández Mejía

Introducción

La diversidad político partidista y la competencia electoral actual, ha provocado que los dirigentes de los partidos políticos lleguen a acuerdos con sus homólogos de otros partidos para unir esfuerzos y llevar a un representante común a los espacios de representación popular. En los sistemas electorales subnacionales mexicanos, este representante popular común puede elegirse de dos maneras posibles: bajo una candidatura común entre partidos o bajo una coalición electoral.

En este ensayo se analizan las experiencias que en la última década han dejado los gobiernos estatales provenientes de una coalición electoral, para identificar si estos lograron las mayorías legislativas en sus Congresos y contar con una visión programática de gobierno conjunta, o bien, solamente se concentraron en conseguir la titularidad del Poder Ejecutivo sin considerar las características más cercanas a un gobierno de coalición.

Para lograr este objetivo, el documento se integra por cuatro apartados. En el primero se describen los conceptos centrales del tema, en el se-

gundo se realiza un breve análisis de las implicaciones de esta estrategia en el sistema electoral, en el tercero se analizan los datos empíricos recabados de acuerdo con las elecciones estatales más recientes de la última década y en el cuarto se exponen las consideraciones finales.

De conceptos y contextos

En el estudio de las coaliciones políticas, la consideración de los contextos es determinante para entender su naturaleza, sus objetivos y sus características particulares. En este sentido, las diferencias entre los sistemas parlamentarios y presidenciales influyen en la manera que las coaliciones se desarrollan. Así, la sentencia de Carey (2006: 122), sobre que “el parlamentarismo es a menudo distinguido del presidencialismo sobre la base de que los poderes están fusionados más que separados”, adquiere relevancia por el papel que juegan los partidos políticos en las diversas esferas del poder político.

En los sistemas parlamentarios, al requerirse del voto mayoritario para formar el gobierno, desarrollarlo y mantenerlo en pie, las coaliciones

conformadas por los partidos se distinguen por ser de naturaleza amplia y duradera (Linz y Valenzuela, 1994) comparada con las desarrolladas bajo los sistemas presidenciales, las cuales, generalmente se presentan en el ámbito electoral y difícilmente transitan al ámbito legislativo o de gobierno.¹ Las razones principales a las que se alude para justificar su ausencia e incumplir estas características son: la autonomía de los procesos para acceder al poder público, conformar y mantener el gobierno; y la temporalidad fija del periodo de gobierno (Sartori, 2008).

Para fines de este ensayo, se entiende por coalición² a “i) un conjunto de partidos políticos que ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas” (Strom, 1990 en Cruz, 2010: 5). Estas coaliciones pueden desarrollarse en los ámbitos electoral, parlamentaria y de gobierno, y se distinguen por el nivel donde se presentan, las primeras en el nivel de los candidatos, las segundas en el de los diputados y las terceras en el de los ministros (Duverger, 1987).

Para desarrollarse, las coaliciones electorales³ suponen un acuerdo negativo entre partidos con el fin de reducir el número de contrincantes en

una contienda, sin reducir el número de partidos (Duverger, 1987). Por naturaleza, estas coaliciones se sujetan a la temporalidad de las campañas, son cambiantes, pueden presentarse entre partidos nacionales o estatales o partidos nacionales y estatales (Galván, 2006 en Olvera, 2008) y su finalidad es postular un mismo candidato para un puesto de elección popular.

Estas coaliciones, dependiendo de la posición ideológica de los partidos coligados, se clasifican en coaliciones de derecha, centro e izquierda, y en caso de coaligarse los partidos ubicados al extremo del espectro ideológico electoral, se denominan antípodas (Michels, 1996; Paoli, 1996), antinatura (Reynoso, 2011) o ideológicamente inconsistentes (Cansino y Pérez, 2015).

La importancia de que las coaliciones electorales se presenten bajo los sistemas presidenciales, es que, al ostentar una plataforma electoral o una visión programática de gobierno común, sientan las bases de un posible, aunque no garantizado acuerdo partidista, para establecer una agenda legislativa común y un programa de gobierno que respalde al partido o a la coalición ganadora.

Así, se entiende por coaliciones legislativas a un acuerdo post-electoral común donde juegan un papel relevan-

te la plataforma electoral y la visión programática de gobierno conjuntas, donde, los partidos que la conforman buscan ofrecer estabilidad al gobierno mediante la eficiencia legislativa requerida, con base en la fidelidad al contenido previamente pactado (Calvet, 1999 en Reniu 2001).

Finalmente, el acuerdo alcanzado por dos o más partidos para desarrollar el gobierno, tiene como finalidad “definir un paquete de políticas públicas compartidas, que suele implicar un comportamiento legislativo coordinado por parte de los integrantes de la coalición” (Reynoso, 2011: 27) y acatarse a las reglas aprobadas por el Congreso para definirse como gobierno de coalición.

Además, en la coalición de gobierno el peso dotado al Congreso de la Unión es mayor, pues generalmente ratifica los nombramientos del Poder Ejecutivo, aprueba el programa de gobierno y define las reglas de su conducción.

Si se analizan detenidamente las tres coaliciones citadas, en el contexto de los sistemas presidenciales parecen devenir en un proceso incremental que no necesariamente es lineal, pero que tienen como finalidad conformar las mayorías partidistas necesarias para respaldar al gobierno.

Las coaliciones electorales y sus implicaciones en el sistema electoral

Definido como “el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política” (Valdés, 2016: 13), el sistema electoral juega un papel relevante en la manera en que se relacionan los partidos políticos en su interior, con otros partidos y con los ciudadanos.⁴

Los sistemas electorales entonces, tienden a transformarse producto de los intereses, resultados y tendencias electorales identificadas por los partidos políticos en competencia y con representación legislativa, de tal manera que además de garantizar la representación de los intereses diversos, también tiende a buscar la representación mayoritaria de los partidos ganadores. Esto se identifica en el sistema electoral adoptado, el cual puede ser mayoritario o mixto.

En el primer caso, el partido que obtenga el mayor número de votos es quien obtiene los espacios de representación política.⁵ En el sistema electoral mexicano, el candidato, partido o coalición que obtiene el mayor número de votos es quien logra la titularidad del Poder Ejecutivo (Presidente de la República o gobernador) o bien, los

escaños de mayoría relativa en disputa (también en el ámbito federal o estatal).⁶

En el sistema electoral mixto se destinan los espacios de representación política mayoritaria a los partidos con el mayor número de votos obtenidos, mientras que se reserva un número generalmente menor de escaños para ser repartidos entre los partidos no ganadores, siempre y cuando alcancen el umbral (porcentaje) mínimo de votos requerido para acceder a este derecho.

Así, las coaliciones electorales se convierten en una estrategia pragmática donde los partidos pequeños que se identifican con posibilidades menores para ganar un número significativo de espacios de representación política, tienden a coaligarse para aprovechar el efecto de arrastre (Sartori, 2008) de los candidatos más fuertes elegidos por los partidos coaligados, para obtener un mayor número de votos y no perder su registro.⁷

Los partidos grandes por su parte, además de reducir el número de contrincantes sin reducir el número de partidos, tienden a posicionar a sus candidatos por sobre los precandidatos de los partidos pequeños coaligados y así desdibujar una posible mayoría en el Congreso (Sartori, 2008) más como partido que como coalición.

De esta manera, las coaliciones electorales son instrumentos para que los partidos pequeños y grandes alcancen sus objetivos más básicos o superiores, donde las preguntas a plantearse con miras a conformar un gobierno de coalición son ¿los partidos pequeños son capaces de incorporar su visión programática de gobierno en la plataforma electoral o el programa de gobierno presentado de manera conjunta como antecedente de una coalición legislativa o gobierno de coalición?, la representación legislativa alcanzada por los partidos pequeños coaligados con el partido ganador ¿les permite ejercer presión para aprobar los temas que ellos consideran relevantes como una coalición legislativa?

31

Las coaliciones electorales y sus resultados

De acuerdo con lo referido en los apartados anteriores, las coaliciones electorales son una herramienta estratégica utilizada de manera pragmática por los partidos políticos para lograr sus fines, de manera que, en las elecciones concurrentes, los partidos grandes buscan no solo ganar la posición del gobierno sino también obtener el mayor número de escaños posibles para respaldarlo. Esta condición, sin embargo, difícil-

mente los incentiva para que la coalición electoral transite hacia una coalición legislativa y menos aún, a una coalición de gobierno.

La evidencia empírica nos da muestra de ello. De las 94 elecciones estatales mexicanas concurrentes (gobernador, diputados locales y ayuntamientos) desarrolladas del año 2000 al 2016,⁸ en el 74% triunfó una coalición en los comicios para gobernador, de manera que las coaliciones se presentan como una opción estratégica partidista relevante para enfrentar los comicios, si es que se quieren ampliar las posibilidades de triunfo.

32

Por otra parte, en los últimos 26 comicios concurrentes desarrollados hasta 2016, los partidos que triunfaron con la coalición electoral para gobernador lograron la mayoría absoluta en 46% de los casos y en 8% lograron la mayoría calificada.⁹ Con este dato se considera que la consecución de las mayorías legislativas por medio de las coaliciones electorales no está garantizada, es más, el porcentaje de congresos donde los partidos coaligados no lograron la mayoría absoluta, permite considerar que el principal aliado del partido ganador difícilmente se encontrará entre los partidos con que se coaligó electoralmente, sino que estará entre los partidos opositores.

El análisis de la composición de los congresos y su desarrollo así lo dejaban ver, pues en los triunfos de las coaliciones antinatura, antípoda o ideológicamente inconsistentes, los partidos de izquierda no fueron los principales aliados de los partidos de derecha que detentaban el Poder Ejecutivo, pues este papel lo jugaba el partido de centro mayoritario, quien había sido su contrincante en los procesos electorales.¹⁰ La razón de esta lógica se encuentra, en que generalmente el partido de izquierda terminaba por ser irrelevante en el Congreso, producto del mínimo número de candidaturas negociadas en los convenios de coalición y los distritos donde triunfó.¹¹

En este contexto la fraccionización del Congreso adquiere relevancia y bajo la lógica de la teoría de juegos, el partido en el gobierno, si no alcanzó la mayoría absoluta por sí mismo ni con sus coaligados en la arena electoral, tenderá a coaligarse con el partido con mayor representación para reducir los costos de negociar con más partidos y se beneficiará aún más, si el partido con el que se alía se encuentra ideológicamente más cercano a él.

Los argumentos teóricos expuestos y la evidencia empírica mostrada, permiten destacar tres elementos poco considerados en el análisis inte-

gral de las coaliciones. El primero, es el número de candidaturas pactadas en los convenios de coalición por partido y la proporción de votos obtenidos por ellos para la asignación de los representantes de representación proporcional, pues en las elecciones concurrentes, pese al efecto de arrastre, la posible legitimidad mostrada hacia el Ejecutivo no necesariamente se repite con los candidatos a legisladores de su partido.¹²

Segundo, para el posible tránsito de la coalición electoral a la coalición legislativa, es necesario considerar la relevancia partidista de los partidos coaligados y su ubicación en el espectro ideológico pero sobre todo, la influencia que estos hayan logrado en la definición de la plataforma electoral o la visión programática de gobierno, pues se considera que estos son los acuerdos que sientan las bases de una posible agenda legislativa y un programa de gobierno conjunto.

Tercero, la influencia que los partidos (coaligados o no) ejerzan para conformar un gobierno de coalición, la cual se considera dependiente de su relevancia en el Congreso y la disponibilidad que el partido en el gobierno manifieste para lograrse. En este sentido, si bien es cierto la reforma político-electoral de 2013-2014 abrió la

posibilidad de conformar gobiernos de coalición tanto a nivel federal como estatal, solamente en 2016 en Puebla se ha aprobado la ley secundaria que los formalice y regule.

A continuación, se citan cuatro ejemplos de gobiernos estatales que en la retórica política se presentaron como gobiernos de coalición y solo uno había aprobado esta posibilidad a nivel constitucional local, antes de la reforma político electoral federal. También, de estos cuatro casos solo uno incumplió la característica de ser un gobierno desprendido de una coalición electoral antinatural, donde sus procesos electorales no fueron concurrentes.

Puebla, Oaxaca, Baja California y Estado de México son los casos analizados. Electos en 2010 con una coalición desarrollada entre el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y otros partidos, los gobernadores electos de los dos primeros estados enunciaron su intención de conformar un gobierno de coalición.

En el caso poblano, con la mayoría relativa en el Congreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido del gobernador (PAN, primera minoría) vio en éste a su principal aliado y votaron en el mismo sentido 97% de las iniciativas presentadas,

mientras que con el PRD lo hicieron en 58%. Habría que considerar además de la distancia ideológica entre partidos, que este último partido solamente ocupaba 3 de 41 curules (Fernández, 2018).

Para la segunda legislatura del entonces gobernador, el PAN logró la mayoría relativa sin que su principal aliado en el Congreso cambiara. Al final del periodo de gobierno, el gobernador presentó la iniciativa de ley de los gobiernos de coalición en la entidad y fue aprobada con solo dos votos en contra, desechando la propuesta de la segunda vuelta electoral (Núñez, 2016).

Oaxaca fue un caso peculiar. El partido del gobernador (Movimiento Ciudadano) era un partido minoritario que en ambas legislaturas alcanzó la tercera minoría y, por lo tanto, dependía del PRI y PAN para respaldar su gobierno. Desde su campaña, el candidato a gobernador manifestó su deseo de conformar un gobierno de coalición, donde la legislatura en turno con mayoría absoluta priista, aprobó los cambios en la constitución estatal para dotarle de mayor peso al Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

En 2013 la coalición PAN-PRD otros partidos triunfó en Baja California con un representante legislativo del PRD de 25 totales. El principal aliado

del PAN en el Congreso fue el PRI y el gobernador no tuvo necesidad de recurrir a la posibilidad de conformar un gobierno de coalición, al alcanzar junto con el PRI el mayor porcentaje de representación legislativa (28% cada uno). Es importante mencionar que, desde septiembre de 2011, el Congreso de este estado había aprobado con la mayoría absoluta del PRI, la posibilidad de conformar un gobierno de coalición, así como la revocación del mandato (Heras, 2011).

Finalmente, con una elección no concurrente de gobernador en 2011, la coalición “Unidos por ti” formada por el PRI, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (PNA) en el Estado de México, obtuvo la gubernatura con cerca de 62% de los votos. La elección de la segunda legislatura en dicho periodo de gobierno contó con la mayoría absoluta de la coalición formada por los partidos ya citados y aprobaron la propuesta de reforma constitucional local que incorporó la posibilidad de conformar los gobiernos de coalición, impulsada por el gobernador.

Es importante considerar que solo en este último caso, los partidos coaligados en la arena electoral se mantuvieron más o menos constantes en el ámbito legislativo; sin embargo,

en las plataformas electorales de todos los casos citados, difícilmente se identifica una visión programática de gobierno conjunta entre los partidos coaligados, predominando la visión del partido más grande en todas ellas, así como la reserva del mayor número de candidaturas para ellos.

Reflexiones finales

Los gobiernos de coalición siguen siendo las experiencias por presentarse formalmente en nuestro país. Las prácticas más cercanas a ellos denotan la importancia de elementos básicos para lograrse:

Primero, la relevancia de los partidos pequeños o de poca representación popular en su Congreso después de formalizar la coalición electoral y dentro de ésta, la influencia que logren para conformar una plataforma electoral o visión programática de gobierno verdaderamente incluyente.

Segundo, los contextos en los cuales se logran cimentar las bases de un posible gobierno de coalición o bien, de un Poder Legislativo más protagónico y con mayor peso en las decisiones del Poder Ejecutivo, los cuales no parecen provenir de los partidos que integraron la coalición electoral triun-

fante en la elección de gobernador, sino del partido mayoritario en el Congreso, previo a la toma de protesta de la nueva legislatura.

Tercero, ante la desventaja de negociar mayores candidaturas por parte de los partidos pequeños en las coaliciones electorales, la segunda vuelta parece ser la opción que les permita influir más en la posible conformación de un gobierno de coalición, abriendo al mismo tiempo el espectro de la representación de intereses, sobre todo de las minorías. Como puede observarse, esta estrategia requiere de cambios en nuestro sistema electoral actual.

Finalmente, la principal consecuencia positiva esperada de los gobiernos de coalición, es que fortalezca el sistema de pesos y contrapesos de los poderes públicos, sobre todo cuando los órganos de control y vigilancia del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo sean presididos por representantes ajenos al partido del gobernador, condición que complementaría la aprobación del programa integral de gobierno y la ratificación de los nombramientos hechos por el titular del Poder Ejecutivo, todo ello en aras de fortalecer a un gobierno que busque ser eficiente y cumpla con la condición de gobernabilidad.

Notas

¹ El concepto ha sido utilizado por López (2003), Valencia (2013), García (2016), Rodríguez y Santacruz (2016) para distinguir a las coaliciones desarrolladas entre partidos en los congresos bajo los sistemas presidenciales y los sistemas parlamentarios.

² El debate sobre la distinción conceptual entre alianza y coalición no es desconocido al redactar el presente texto, sin embargo, al no ser objetivo del mismo, se enuncia solamente para recomendar su lectura (Reynoso, 2010; Cansino y Pérez, 2015) y evitar confusiones en un ámbito más especializado.

³ Se adoptó el concepto de coalición electoral por la pertinencia de la definición genérica de coalición ya citada y porque así se denominan en las normatividades electorales federal y estatales mexicanas.

⁴ Se debe considerar también, la influencia que ejercen los partidos en el sistema electoral, pues la relación y afectación entre sistemas es mutua (Bendel, 1998).

⁵ Para el caso mexicano se considera la mayoría simple o relativa.

⁶ En el caso de las elecciones municipales, la mayoría de las legislaciones estatales consideran el voto mayoritario para designar a la plati-

lla ganadora (presidente, síndico y regidores de mayoría relativa).

⁷ El efecto se identifica aún más, en los procesos electorales concurrentes (Mainwaring y Shugart, 2002).

⁸ La contabilidad de los procesos fue actualizada del texto de Méndez (2012). Los resultados de las elecciones de Coahuila de 2017 y sobre todo las desarrolladas en la Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán en 2018, merecen un análisis propio debido a la posible incidencia de la elección presidencial.

⁹ Se logra mayoría absoluta al conseguir el 50% más uno de los espacios disponibles y en nuestro contexto la mayoría calificada al lograr las 2/3 partes de los escaños.

¹⁰ Córdova (2010) señala que en las coaliciones electorales PAN-PRD el ganador es el PRI si la coalición pierde y el PAN si triunfa.

¹¹ Hasta 2007 a nivel federal y en la mayor parte de las entidades federativas, los diputados de MR se asignaban con base en una sola lista entregada por la coalición registrada. A partir de 2008, cada partido entrega su lista de RP y se asignan los escaños de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido por cada partido coaligado.

¹² En las elecciones federales del 2006 y 2012, la votación para el titular del Poder Ejecutivo se dividió en tercios y ésta se vio más o menos reflejada en la elección del Poder Legislativo. Por otro lado, las reformas a nuestro sistema electoral federal y estatal provocaron desde la década de los 90 del siglo pasado y hasta antes de 2018, que difícilmente el partido del ejecutivo lograra la mayoría absoluta en el Congreso o más aún, se acercara lo más posible a la mayoría calificada (ya imposible de lograr).

Bibliografía

Bendel, Petra (1998), “Sistemas de partidos en América Latina: criterios, tipologías, explicaciones” en Dieter Nothelén y Mario Fernández B. (eds). Nueva Sociedad, *El Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, pp. 197-211

Cansino, César y José Faustino Pérez (2015), “Alianzas electorales ideológicamente inconsistentes. El caso de México en Perspectiva comparada” en *Revista MARCO, Marketing y Comunicación Política*, Vol. 1, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 7-38

Carey, John M. (2006), “Presidencialismo versus Parlamentarismo” en *PostData*, abril 11, pp. 121-161

Córdova, Arnaldo (2010), “Las alianzas del PRD” en *La Jornada*, Sección Opinión, domingo 24 de enero, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/24/opinion/015a1pol>

Cruz, Facundo (2010), “Relaciones e interacciones partidarias en coaliciones de gobierno. Los casos de la Alianza, la Concertación y el Frente Amplio”, *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, Argentina.

Duverger, Maurice (1987), *Los partidos políticos*, FCE, México.

Fernández, Ramón (2018), *De las coaliciones electorales a la integración y el respaldo del gobierno. Puebla 2010-2017 y Oaxaca 2010-2016*. Tesis de doctorado, El Colef.

García, Cirilo (2016), “Coaliciones Legislativas en un contexto de “Partido dominante”: el caso de la LVIII Legislatura en el Congreso del Estado de México” en *Espacios Públicos*, Vol. 19, No. 45, México, pp. 37-66

- Heras, Antonio (2011), “Baja California aprueba reforma política” en *La Jornada* sección estados, jueves 29 de septiembre, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2011/09/29/estados/032n1est>
- Instituto Nacional Electoral (2016), “Estudio Censal sobre la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2015” en *INE* [en línea]. México, disponible en: <https://igualdad.ine.mx/estudio-censal-sobre-la-participacion-ciudadana-en-las-elecciones-federales-2015/> [Consultado en noviembre de 2016]
- Instituto Nacional Electoral (2016), “Atlas de Resultados de las Elecciones Federales 1991-2015” en *Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015* [en línea]. México, disponible en: <http://siceef.ine.mx/campc.html?p%C3%A1gina=1> [Consultado en noviembre de 2016]
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (ed.) (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 2 Johns Hopkins University Press, Baltimore and London
- López, Álvaro F. (2003), “Presidencialismo y Coaliciones Legislativas en la Cámara de Diputados en México (1991-1999)” en *Polis Investigación y Análisis sociopolítico y Psicosocial*, UAM-Iztapalapa, México, pp.121-155
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (2002) (Comp), “Presidencialismo y democracia en América latina, revisión de los términos del debate” en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (Comp). *Presidencialismo y democracia en América latina*, Paidós, Argentina, pp. 19-64
- Méndez de Hoyos, Irma (2012), “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)” en *Política y gobierno*, Vol. XIX, Núm. 2, II semestre de 2012, pp. 147-198
- Michels, Robert (1996), *Los partidos políticos*. Tomo I., Amorrortu editores, Argentina
- Núñez, Efraín (2015), “Aprueban ley que sienta bases para un gobierno de coalición” en *e-consulta*, jueves 15 de diciembre, disponible en <http://www.e-consulta.com/nota/2016-12-15/gobierno/aprueban-ley-que-sienta-bases-para-un-gobierno-de-coalicion>

- Olvera, Alejandro (2008), “El nuevo régimen jurídico de las coaliciones en el ámbito federal” en *Quid Juris* Año 3, Vol. 7, México, pp. 83-110
- Paoli, Francisco J. (2012), “Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México” en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.* Vol. VI, Núm. 30, julio-diciembre de 2012, pp. 136-148
- Reniu, Josep Ma. (2001), *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España. 1977-1997*. Tesis
- Reynoso, Diego (2011), “Aprendiendo a competir. Alianzas electorales, margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006” en *Revista Política y Gobierno*, Vol. XVIII, No. 1 Sem. 1, pp. 3-38
- Rodríguez, Juan Manuel y Roberto Santacruz (2016), “Coaliciones legislativas ganadoras en la Cámara de Diputados de México en la LXIII Legislatura (2012-2015)” en *Tla-Melaua, Revista de Ciencias Sociales*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, BUAP, pp. 32-56
- Sartori, Giovanni (2008), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México
- Valdés, Leonardo (2016) “Sistemas electorales y de partidos” en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, número 7, INE, disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/07.pdf>
- Valencia, Laura (2013), “Equilibrio de poderes, cooperación y la conformación de gobiernos de coalición en México” en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Vol. 6, NO. 11, enero-junio, Cámara de Diputados-Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, pp. 7-44

pecialidad en Estudios Regionales en El Colegio de la Frontera Norte (El Colef). Actualmente se especializa en el estudio de las coaliciones políticas, los gobiernos divididos y la gobernabilidad democrática.

Se desempeñó como asistente de investigación del Seminario “Instituciones, Sociedad Civil y Políticas Públicas” en El Colegio Mexiquense, A.C., lo que le permitió trabajar en diversos proyectos de investigación y consultoría en materia de transparencia y rendición de cuentas, finanzas municipales, planeación estratégica y gobernanza. Ha sido profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM, el Colegio Mexiquense Universitario (CMU) y el Instituto de Estudios Superiores de Oaxaca (IESO); así como ha laborado en la administración pública federal.

Como parte de sus reconocimientos en materia académica y de investigación, en 2010 obtuvo el segundo lugar en el concurso estatal de ensayo *El Desarrollo Político en México* con el trabajo: La Calidad de la Democracia en México. Un breve análisis desde la óptica de la Rendición de Cuentas. En 2012 fue galardonado con el *Premio Bienal del Instituto de Administración Pública del Estado de México* (IAPEM) por su tesis: El papel de la Contraloría Social en el Programa Federal Vivienda Rural. El caso de San José del Rincón, Estado de México.

Este artículo es resultado de la ponencia pronunciada el 26 de enero de 2017, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

¿Es posible convocar a un constituyente para que apruebe una nueva Constitución para México hoy?

Luis Felipe Barrón Córdova

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es, por mucho, el documento más importante de nuestro país. En ella se encuentran plasmados los derechos y obligaciones que nos definen como mexicanos. Pero, ¿sería posible convocar a un constituyente para que apruebe una nueva Constitución para México hoy? ¿Sería factible rescribir nuestra Carta Magna? A continuación, se hace una breve reflexión acerca de nuestra Constitución y sobre el contexto histórico en que nació, como comparativo de lo que sería un proceso similar en tiempos actuales.

Contexto histórico del constituyente de 1917

El 5 de febrero de 1917, Venustiano Carranza, Encargado del Poder Ejecutivo, promulgó, a través de la Secretaría de Gobernación y en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de creación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha Constitución reformaría a la del 5 de febrero de 1857. El decreto, a la letra, dice lo siguiente:

“El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, con esta fecha se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad, el 1º de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4º de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

*CONSTITUCIÓN POLÍ-
TICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS
QUE REFORMA LA DE 5
DE FEBRERO DE 1857”.*

Este decreto es importante, y no sólo por la relevancia de ser el decreto que promulga nuestra Constitución actual, sino por dos hechos que muy poca gente conoce. Resulta que, en junio de 1917, es decir, casi inmediatamente después de que entrara en vigor la Constitución, se promovieron dos amparos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en los que, básicamente, se cuestionó la legalidad de ella.

El primer amparo lo presentó, ante la SCJN, José Antonio Rivera, quien antes de la Revolución había sido funcionario, por muchos años, en el gobierno del Distrito Federal. En el momento que inició la Decena Trágica, en febrero de 1913, fue invitado a trabajar otra vez en dicho gobierno. Él aceptó el cargo de secretario de gobierno, pero una vez que se dio cuenta de la situación política que estaba viviendo el país después de la muerte del presidente Francisco I. Madero, decidió renunciar al cargo. Durante el gobierno de Victoriano Huerta, en los años de la revolución constitucionalista, Carran-

za revivió la *ley juarista* de 1862, que Benito Juárez había promulgado, para perseguir a quienes apoyaran a Huerta. Básicamente, la ley original decía que cualquier persona que hubiese apoyado o reconocido el gobierno de Maximiliano sería juzgada como traidora a la patria. Carranza se proponía hacer lo mismo, pero con quienes apoyaran o reconocieran el gobierno de Huerta.

En 1915, con la ocupación carrancista de la Ciudad de México, comenzaron las aprehensiones de funcionarios huertistas, a quienes se juzgaría bajo la ley de 1862. Uno de ellos fue Alberto García Granados, quien había sido el primer secretario de gobernación de Victoriano Huerta. García Granados era un hombre muy inteligente y, por lo mismo, se dio cuenta a tiempo de que no podía pertenecer al régimen huertista; muy pronto renunció a la Secretaría, pero de todos modos lo aprehendieron y, durante su juicio, las autoridades buscaron testigos contra él. Así, José Antonio Rivera fue llamado a testificar en contra de García Granados.

A la mitad del juicio, y tras la declaratoria de Rivera, las autoridades militares decidieron detenerlo, pues se dieron cuenta de que él también había sido funcionario en el gobierno de Victoriano Huerta, aunque hubiese sido por poco tiempo. Igual que a García

Granados, lo juzgaron con la ley de 1862 y lo condenaron a muerte, aunque, posteriormente, tras haberse demostrado que no era fiel partidario de Huerta, le conmutaron la pena capital por la de doce años de prisión.

El segundo amparo estuvo relacionado con un caso que fue muy sonado en la época y muy seguido por la prensa: la famosa banda del automóvil gris. La banda era un grupo de individuos que se disfrazaba de militares carrancistas y, con órdenes de cateo falsas, allanaban las casas de los ricos de la Ciudad de México para asaltar. El caso ocupó varios titulares en la prensa capitalina. Todos sabían de la banda del automóvil gris, por lo que, poco a poco, aumentó la presión a las autoridades carrancistas para que aprehendieran a sus miembros. Las autoridades militares lograron detener a uno de los delincuentes, quien delató al resto de los integrantes de la banda. Así, inició una persecución que terminó con varios fusilamientos y con la detención del líder: Higinio Granda. Una vez que Granda fue trasladado al Distrito Federal, las autoridades militares lo juzgaron también con la ley de 1862 aunque, en ese momento, el general Pablo González, jefe de la plaza, se encontraba en Cuernavaca. Granda fue encontrado culpable del delito de rebelión contra

las autoridades carrancistas, por lo que también fue condenado a muerte y encarcelado en espera de que se cumpliera la sentencia.

Ambos casos se desarrollaron entre octubre y diciembre de 1915, y estas dos personas estuvieron encarceladas hasta que, terminada la etapa militar de la Revolución, la Constitución de 1917 entró en vigor. Venustiano Carranza, así, asumió el cargo de Presidente Constitucional el primero de mayo de 1917. La SCJN, que había desaparecido desde la caída del gobierno de Huerta en julio de 1914, volvió a iniciar sus trabajos el 1 de junio de 1917, un mes después de que Carranza asumiera el poder. Es por esa razón que los dos amparos relacionados con estos casos se presentaron en junio de 1917.

En el primer caso, en su juicio de amparo, José Antonio Rivera argumentó que la Constitución de 1857 estaba todavía vigente en el momento de su aprehensión, y que las autoridades habían violado sus garantías individuales por haberlo juzgado en un tribunal militar. Rivera también argumentó que la ley de 1862 no se le debía aplicar, pues en el momento de su aprehensión no estaba vigente, y ninguna ley podía aplicarse retroactivamente.

El juicio de amparo fue bastante largo y complicado. Tanto los

abogados de Rivera como el Ministerio Público dieron argumentos extensos, y el caso exigió que ambas partes presentaran pruebas. En el curso de las averiguaciones, los jueces se percataron de un problema mayor: si José Antonio Rivera estaba argumentando que la Constitución de 1857 estaba vigente en ese entonces, ¿cómo podría Carranza haber convocado a un Congreso Constituyente, si la Constitución no lo permitía? Si el Congreso Constituyente no había sido legal, la Constitución de 1917 tampoco lo era y, por lo tanto, la Suprema Corte no tenía ni legitimidad ni era legal. Por eso, los Ministros tuvieron que hacer sentido de las implicaciones del amparo para justificar el no otorgarlo: si la justicia federal debía amparar a Rivera, la Corte, en realidad, se descalificaría a sí misma. Además, cuando los Ministros todavía estaban considerando el amparo de Rivera, llegó a la SCJN el segundo amparo, el de Higinio Granda. El alegato era muy similar, por lo que aumentaron las dificultades para la Corte.

La resolución de la Corte, finalmente, no fue nada sencilla, y para que haya sentido en esto, recordemos una historia muy breve, acerca de la convocatoria del Congreso Constituyente y lo que había hecho Carranza años atrás.

Venustiano Carranza, en febrero de 1913, siendo gobernador de Coahuila, recibió un telegrama de parte de la Presidencia de la República, en el que Victoriano Huerta explicaba que había asumido la presidencia respaldado por el Senado, que lo había nombrado presidente de México tras haber encarcelado al legítimo presidente: Francisco Madero. Carranza, celoso de la ley y de la Constitución, inmediatamente contestó que dicho procedimiento no era legal, por lo que no reconocía su autoridad, y solicitó a la legislatura de Coahuila que desconociera el régimen de Huerta. Detrás de dicha solicitud estaba el argumento de que la soberanía de un estado reside en su Congreso local, por lo que no era el gobernador quien debía desconocer al gobierno ilegítimo, sino el Congreso mismo.

La legislatura de Coahuila aceptó la petición de Carranza, y publicó un decreto en el que, efectivamente, desconocía a Huerta como presidente; además, otorgaba facultades extraordinarias en todos los ramos al gobernador del estado con el único propósito de reestablecer el orden constitucional, con base en el artículo 128 de la Constitución entonces vigente (la de 1857), que decía: *“Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por al-*

guna rebelión se interrumpa su observancia". (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857).

Así, Carranza, con la legitimidad que de ese modo le había sido conferida, decidió confrontar militarmente a Huerta para defender la Constitución e intentar restaurar el orden constitucional. Posteriormente, para justificar legalmente el levantamiento, promulgó también el Plan de Guadalupe, mismo que la Comisión Permanente de la legislatura de Coahuila reconoció como legal. Carranza, al ser un gobernador legítimo y el único en no reconocer el gobierno usurpador de Huerta, estaba en su derecho y facultad de levantarse en armas sin caer en rebelión contra el Estado. A mediados de 1914, como sabemos bien, Carranza logró su objetivo y derrotó a Huerta.

Pero al romperse la coalición de Carranza con Francisco Villa y sus partidarios, la única forma de evitar la guerra civil fue convocar una convención revolucionaria, misma que se reunió en la ciudad de Aguascalientes. En ella, paradójicamente, tanto villistas como zapatistas -a quienes comúnmente identificamos como revolucionarios- eran quienes planteaban restaurar inmediatamente el orden constitucional; y Carranza -a quien comúnmente identificamos como conservador- pro-

ponía llevar a cabo, primero, las reformas revolucionarias, para luego restaurar el orden constitucional. El líder del Ejército Constitucionalista estaba convencido de que, para restablecer el orden constitucional como se le había encomendado, era necesario convocar a elecciones federales; pero para poder llevarlas a cabo, necesitaba pacificar al país primero. Por ello, proponía comenzar con las reformas revolucionarias, absolutamente necesarias para poder lograr la pacificación, a su vez, requisito indispensable para poder llevar a cabo las elecciones y, por último, el restablecimiento del orden constitucional. Villistas y zapatistas, obviamente, no estuvieron de acuerdo, pues sospechaban que, en algún punto de este proceso, Carranza se haría del poder, por lo que la guerra civil, después de todo, no se pudo evitar.

Ya en medio de la guerra civil, Carranza tomó la decisión de modificar el Plan de Guadalupe para poder decretar diversas reformas, entre ellas: la ley de la familia y del divorcio, la ley del petróleo, la del municipio libre, las de las reformas agraria y laboral, entre otras. Estas reformas están contenidas en los decretos revolucionarios de enero de 1915.

Los carrancistas triunfaron en el enfrentamiento político y militar con

los ejércitos de la Convención. Una vez victorioso, Carranza se dispuso a llevar a cabo su plan inicial, pero ante la incertidumbre de que el Congreso restaurado ratificara las reformas revolucionarias, se dispuso a convocar a un Congreso Constituyente. Basándose en el artículo 39 de la Constitución de 1857, que dice: “*La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo (...) y tiene derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno*” (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857), convocó a elecciones para elegir a los diputados que conformarían el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917.

La convocatoria se publicó el 20 de septiembre de 1916, con distintas modificaciones a los requisitos anteriormente establecidos para ser elegido como diputado: primeramente, se negó la posibilidad de ser electo a quien hubiera sido huertista, villista, zapatista o “enemigo” de la revolución; segundo, el Constituyente solo podría sesionar del primero de diciembre de 1916 al treinta y uno de enero de 1917, es decir, dos meses, no más; y, tercero, el proyecto de constitución que presentaría Carranza no podría discutirse en lo general sino, en todo caso, artículo por artículo.

Así las cosas, el Congreso Constituyente sesionó bajo las reglas modificadas y en el tiempo establecido, y la nueva Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1917. Carranza, siguiendo su argumento legal, emitió el decreto que se cita al inicio de este texto, en el que se establece que la Constitución no era sino una reforma de la anterior. De este proceso se puede inferir que, desde el principio del levantamiento constitucionalista, la Constitución de 1857 estaba vigente, aunque se hubiese interrumpido su observancia (artículo 128 citado anteriormente); y que con base en esa Constitución se habían hecho las reformas revolucionarias. Ya bajo el régimen de la Constitución reformada se llevó a cabo la elección en la que Carranza resultó electo presidente constitucional. Así, el primero de mayo de 1917 asumió su cargo, y se terminó de restablecer el orden constitucional. Es en ese contexto que se presentaron los dos amparos que se mencionaron al principio.

La Suprema Corte, como ya decíamos, se enfrentó entonces al problema de considerar los argumentos dentro de los amparos: por un lado, no podía utilizar la Constitución de 1917, pues ésta no estaba vigente en el momento en que se habían llevado a cabo los juicios bajo la ley de 1862; pero,

por el otro lado, si la Corte aceptaba el argumento de que la Constitución de 1857 estaba vigente al momento de convocar al Congreso Constituyente, la convocatoria misma hubiese resultado ilegal y, por lo tanto, la Constitución de 1917 también.

La solución que encontraron los ministros fue argumentar que el levantamiento armado de Carranza había sido legítimo, pues era un derecho natural oponerse a un régimen usurpador y despótico. Con esto, hacían a un lado el argumento legal que había construido Carranza con base en el artículo 39 de la Constitución de 1857. La Corte, decían los ministros, no tenía por qué considerar ilegal la convocatoria al Congreso Constituyente pues, según el artículo 128 de la Constitución misma, su observancia había quedado interrumpida por la rebelión de Huerta (“... *esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia*”, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857). De hecho, continuaban los ministros, si la Constitución hubiera estado vigente, Carranza no hubiera podido hacer todo lo que hizo porque él sólo tenía el poder legal para restaurar el orden constitucional. Como Carranza había procedido con las reformas sin con-

vocar a elecciones, entonces tampoco había autoridades legales -aunque sí legítimas- en el momento que se habían llevado a cabo los juicios. Por tanto, la Corte no podía conceder los amparos, pues una violación a las garantías solamente la puede hacer una autoridad, y el amparo es una acción legal que sólo existe para que los ciudadanos se protejan de las acciones de las autoridades, no entre particulares. En pocas palabras: como la observancia de la Constitución había estado interrumpida, no había sido posible llevar a cabo elecciones regulares; sin elecciones, no había autoridades legales; sin autoridades, no había violación a las garantías individuales; y sin violación no podía proceder el amparo. La convocatoria al Constituyente, por lo contrario, sí era legítima, porque estaba fundada en el derecho natural del hombre a la rebelión.

Ahora bien, ¿por qué traer a la memoria toda esta historia de la Constitución de 1917? En primer lugar, porque me parece fascinante en sí misma; y, en segundo lugar, por el hecho de que la Corte consideró que la Constitución de 1917 fue completamente nueva, y no una reforma de la Constitución de 1857. Para que esta última hubiera sido reformada, Carranza habría tenido que seguir el único método reconocido

en la Constitución misma. De hecho, los artículos anteriormente mencionados, y algunos otros relativos al caso (el 39, sobre la soberanía; el 40, sobre el sistema representativo; el 127, sobre el método de reforma; y el 128, sobre la inviolabilidad de la Constitución), se trasladaron sin modificación -aunque algunos con numerales diferentes- a la nueva Carta Magna, la de 1917. Esto quiere decir que, en la Constitución hoy vigente, el único método de reforma es el mismo que tenía la Constitución de 1857: que las reformas, primero, sean aprobadas por dos terceras partes del Congreso federal y, después, por dos terceras partes de los diputados de la mitad más una de las legislaturas estatales. Si no se sigue este proceso, no se puede reformar nuestra Constitución (salvo que se interrumpiera su observancia, según la sentencia de la Corte en los amparos antes citados).

El constituyente de la Ciudad de México

Un ejemplo muy reciente de los problemas que implica convocar a un Congreso Constituyente sin salirse del marco constitucional es el de la Ciudad de México. La convocatoria que se hizo en la capital del país es una de las más raras en la historia del país: como

no se aplicó el artículo 39 de la Constitución federal, los representantes no fueron realmente populares, sino de los partidos políticos, del Presidente de la República o del Jefe de Gobierno de la Ciudad. Quizá por ello, la elección para el Congreso Constituyente de la Ciudad de México fue tan poco concurrida: apenas 27 por ciento del padrón de electores se tomó la molestia de ir a votar. Otro problema fue que el contenido de la nueva constitución fue negociado entre los diferentes partidos políticos, porque eso es lo que hacen los partidos, negocian. La población de la Ciudad no tuvo ninguna injerencia en el resultado, pues no se sometió a un referendium de ratificación. Y esto, a su vez, trajo diversas complicaciones para el futuro: según la nueva constitución, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la vacunación de todos los niños contra las enfermedades; de garantizar el acceso al internet; y de garantizar el derecho al aire limpio. ¿Es razonable pedirle eso al gobierno? En otras palabras, una convocatoria a un Congreso Constituyente plantea los problemas de cómo elegir a los representantes y de cómo elaborar un proyecto de constitución, para que luego sea discutido y aprobado. En cambio, la razón por la que es relativamente fácil ponerse de acuerdo para reformar nuestra Consti-

tución, sin llegar a una revolución, es que nuestra Carta Magna establece ya un camino muy claro para hacerlo. Es verdad, ya nuestra Constitución está muy enmendada -tenemos alrededor de 230 decretos de modificación hasta el día de hoy, lo que suma cerca de 790 modificaciones al texto de la Constitución-. Sin duda, esas son muchas modificaciones, pero que son el resultado de nuestra propia tradición jurídica y de acuerdos políticos, mismos que serían casi imposibles de alcanzar fuera del marco constitucional.

Reflexiones finales

En México, tanto individuos como autoridades violan constantemente la ley; pero en todos los países del mundo es igual. El verdadero problema en nuestro país es que aquí impera la impunidad. Pero esa no es una buena razón para querer, como se dice coloquialmente, tirar el agua de la tina con todo y niño. Esa no es una buena razón para tirar a la basura la Constitución convocando a un Congreso Constituyente. Tampoco, de hecho, es una buena razón para modificar nuestra Constitución. Si se aprobara un artículo que dijera que la impunidad está prohibida, obviamente no funcionaría. Personalmente creo

que existe confianza en nuestro orden constitucional. La Constitución es un punto fijo en nuestro horizonte. Debemos estar orgullosos de que nuestra Constitución Política cumpla 100 años de vida. Ciertamente tenemos que trabajar mucho para hacer mejoras, pero convocar a un congreso constituyente podría provocar una crisis política o una crisis constitucional profunda. Hay que recordar que el Congreso Constituyente de Querétaro fue un producto de la revolución. Hoy, un congreso constituyente podría terminar en una revolución, o en una constitución que reflejara los acuerdos entre los partidos políticos, pero que no necesariamente reflejara las necesidades ni los deseos de los ciudadanos. El caso de la Ciudad de México debe ser un ejemplo de lo que no debemos repetir.

Queda la invitación: hagamos una cultura diferente, dejemos de repetir que la Constitución no se cumple, que la ley no se aplica, que no sirve y hagamos lo propio, cumplamos la ley y exijamos un cambio en nuestro sistema legislativo. Si ustedes creen que quienes los representan legalmente no los representan legítimamente, habría que cambiar entonces el sistema representativo, pero sin echar por la borda nuestra Constitución.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, *Artículo 128*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, *Artículo 39*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

LUIS FELIFE BARRÓN CÓRDOVA. Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), así como maestro en Historia y doctor en Historia de América Latina por la Universidad de Chicago.

Se ha desempeñado como profesor, en la Universidad Anáhuac, en el ITAM, en la Universidad Iberoamericana y en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM). Ha participado como conferencista en numerosos foros nacionales e internacionales.

Entre sus publicaciones más recientes están los libros: Carranza. El último reformista porfiriano, (Tusquets, 2009); Historias de la Revolución (FCE, 2004). Y los artículos y capítulos de libros: “El Plan de Guadalupe: origen legal y fuente legítima de la Constitución de 1917” en Legislación que dio sustento al Congreso Constituyente, México, SCJN-INEHRM, 2017; “Las reformas sociales del porfiriato y su legado en 1917: ¿liberalismo o justicia social?”, en Catherine Andrews (coord.), La tradición constitucional en México (1808-1940), México, CI-DE-SRE-AGN, 2017; “La Constitución de Coahuila como antecedente para el proyecto carrancista de la Constitución de 1917”, en Patricia Galeana et al., Contexto histórico, México, Senado de la República-LXIII Legislatura-Secretaría de Cultura-IN-EHRM-IIJ-UNAM, 2016; “De matrimonios mal avenidos: literatura política e historias de la Revolución”, en David Miklos (ed.), En camas separadas. Historia y literatura en el México del siglo XX, México, CIDE-Tusquets, 2016.

Actualmente se desempeña como Profesor-Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en la Ciudad de México. Sus líneas de investigación son la His-

toria Política, Social y Jurídica del México contemporáneo. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

Este artículo es resultado de la ponencia pronunciada el 22 de febrero de 2017, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

La jurisdiccionalización del Derecho Disciplinario, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción

Manuel Lucero Espinosa

Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Introducción

Nieto (1970) señala las dificultades vividas en Europa para la aplicación del Derecho Disciplinario y lo resume en dos aspectos. El primero, es el compadrazgo, que genera protección dentro de la propia administración a los servidores públicos para no ser sancionados. El segundo problema, es que cuando se llegaba a aplicar el derecho disciplinario, se utilizaba como arma política en contra de los perdedores y con todo el rigor de esa ley. Por lo que argumentaba que la jurisdicción debía trasladarse a los tribunales, y por eso el concepto de *jurisdiccionalización del Derecho Disciplinario*, que desde 1908, según señala el propio Alejandro Nieto, Duguit consideraba que existía una marcada tendencia de que el Derecho Disciplinario se acercara progresivamente al Derecho Penal, en tanto que ambos tienen el mismo carácter y reposan sobre el mismo fundamento.

La jurisdiccionalización del Derecho Disciplinario no es otra cosa que el traslado de la facultad sancionadora a los tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa, en el enten-

dido que desde que surgió el Derecho Disciplinario, ésta fue siempre una labor encomendada al superior jerárquico. El Derecho Disciplinario se aplica en el hogar, es decir, los padres de alguna manera tenemos el derecho disciplinario en relación a nuestros hijos; en las escuelas, en las asociones deportivas, y cuando hablamos de servidores públicos al Derecho Disciplinario habría que agregarle el calificativo de la función pública: Derecho Disciplinario de la Función Pública, porque es muy amplio y tiene muchas modalidades.

En 1983, se creó en México el sistema disciplinario, y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecía al superior jerárquico como el titular de la facultad disciplinaria para sancionar a los servidores públicos a su cargo y definía esa figura. En 1994 se reformó la ley y se transformó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en la Secretaría de la Función Pública, con esto se dio el primer desmembramiento del Derecho Disciplinario porque el superior jerárquico dejó de tener esa competencia, para trasladarse a los llamados Órganos de Control Interno.

Otro cambio generado por la reforma constitucional fue la creación de los Tribunales Administrativos. Por primera vez aparece en la Constitución, en el artículo 73, fracción XXIX H, el nombre del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y en los artículos 116 y 122, los Tribunales de Justicia Administrativa de las entidades federativas. Este primer cambio significa también la primera transformación y el primer paradigma del sistema disciplinario de nuestro país porque estos órganos jurisdiccionales al ser creados constitucionalmente adquieren la autonomía constitucional, es decir, no pertenecer a ningún poder. La razón es obvia e importante, no es posible aplicar un sistema de responsabilidades a servidores públicos si se encuentran sujetos a un poder. Los Tribunales de Justicia Administrativa de las entidades federativas además de tener la autonomía funcional dictada constitucionalmente para emitir sus fallos, deben tener autonomía presupuestal, si no la tienen, el Sistema Nacional Anticorrupción fracasará porque existirá la presión de algún otro poder y se generarán las dificultades precisadas por Nieto.

De esta manera, este trabajo tiene como finalidad analizar la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Se parte de las facultades de los tribunales (el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los Tribunales de Justicia Administrativa de las entidades federativas), establecidas en nuestra Constitución Política. Enseguida procederemos a examinar la referida ley en cada una de sus partes principales y en lo que se refiere a las faltas administrativas graves. Se concluye, con unas líneas de reflexiones finales.

Funciones de los tribunales

Los mencionados artículos 73, fracción XXIX H, 116 y 122 establecen que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y los Tribunales de Justicia Administrativa de las entidades federativas además de tener la facultad para dirimir controversias entre la administración pública y los particulares, la tendrán para imponer sanciones. Es decir, además de la jurisdicción contenciosa administrativa tendrán lo que en otros países se denomina contencioso sancionador.

Cuadro 1. Facultades de los tribunales



Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

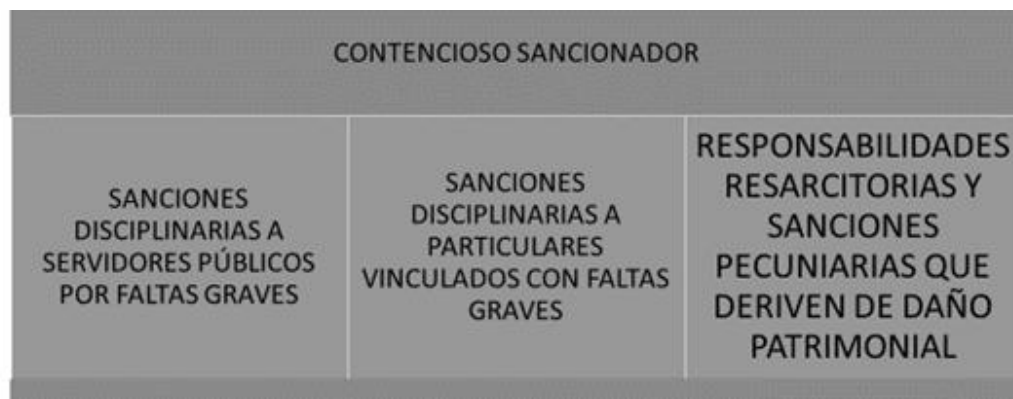
Ley General de Responsabilidades Administrativas

Las sanciones

54

Es posible hablar de tres tipos de sanciones: las disciplinarias a servidores públicos por faltas graves, las disciplinarias a particulares vinculados a faltas graves y las resarcitorias.

Cuadro 2. Tipos de sanciones



Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Las sanciones representan otro paradigma, en el sentido de que el Derecho Disciplinario se desmembró en trámite administrativo para las faltas no graves, sancionadas por órganos administrativos y las faltas graves por los tribunales.

Como ciudadanos de un país tenemos una relación de sujeción con el Estado, quien manda a todos por igual. Esta es una sujeción general. Aparte existe la sujeción especial que solamente tienen ciertos individuos por su carácter de servidores públicos y particulares. Además de la sujeción general poseen la sujeción especial por ciertas normas que los vincula con el Estado, por ejemplo, los particulares al celebrar contratos (de adquisición, de obra, de prestación de servicios) con el Estado establecen esta sujeción a través de un vínculo contractual, diferente al del derecho privado por sus cláusulas llamadas exorbitantes. Son exorbitantes porque no es lo mismo un contrato entre particulares que un contrato con el Estado. Y es que este último siempre está en relación de supraordenación, no obstante que sea un acuerdo de voluntades, no se coloca al parejo de los particulares. Las cláusulas exorbitantes permiten que el Estado pueda revocar unilateralmente el contrato, imponer multas, hacer efectivas garantías; es decir, tiene la ejecución del contrato por sí y ante sí, sin necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales. Y en esta medida las sanciones que sean impuestas a los particulares también serán disciplinarias.

55

Las responsabilidades resarcitorias son de carácter patrimonial e indemnizatorias, es decir, servidores públicos o particulares que con sus conductas afecten el patrimonio del Estado, de sus órganos descentralizados o constitucionales autónomos deben resarcir el daño causado. De acuerdo con la legislación civil, artículos 2108 y 2109, el daño es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio, por falta de cumplimiento de una obligación, y el perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Cuadro 3. Faltas graves

FALTAS GRAVES DE SERVIDORES PÚBLICOS	FALTAS GRAVES DE PARTICULARES
1. Cohecho;	13. Soborno;
2. Peculado;	14. Participación ilícita en procedimientos administrativos;
3. Desvío de recursos públicos;	15. Tráfico de influencias;
4. Utilización indebida de información;	16. Utilización de información falsa;
5. Abuso de funciones;	17. Obstrucción de facultades;
6. Actuación bajo conflicto de intereses;	18. Colusión de particulares;
7. Contratación indebida;	19. Uso indebido de recursos públicos, y
8. Enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de intereses;	20. Contratación indebida.
9. Tráfico de influencias;	
10. Encubrimiento;	
11. Desacato, y	
12. Obstrucción de justicia.	

Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículos 51 al 72

56

Son doce tipos de infracciones catalogadas como graves para los servidores públicos. A los cuales, de alguna manera, le son aplicados ciertas reglas del Derecho Penal, como pueden ser los principios de tipicidad, de proporcionalidad, de debido proceso, del estándar de la prueba de la duda razonable y algunos otros. Desde mi punto de vista, considero que en vez de que la Ley Federal de Procedimientos Administrativos sea aplicada supletoriamente, hubiera sido mejor que se aplicara la ley penal por la naturaleza de la función, porque no hay que olvidar que el Derecho Disciplinario es una parte de la actividad punitiva del Estado, y la otra, la facultad sancionadora del Estado tiene la misma naturaleza o goza de la misma esencia. La única diferencia es quien aplica las sanciones y los tipos de sanciones. En el orden administrativo el encarcelamiento no es permitido, solamente en el orden penal.

Dentro de las faltas graves de particulares están, entre otros, el soborno, la participación ilícita en procedimientos administrativos; es de resaltar que en esta falta la ley es muy general, y pareciera que englobara a otro tipo de procedimientos, como, por ejemplo, los procedimientos de concesiones administrativas, en los cuales los particulares muestran gran interés en ser adjudicatarios en una concesión administrativa. Es necesario precisar si solo engloba aspectos de contratación de obra pública, adquisiciones y prestación de servicios, o a todo tipo de procedimientos. Continuando con las faltas en este rubro, se encuentran el tráfico de influencias, la utilización de información falsa, la obstrucción de facultades, la

colusión de particulares, el uso indebido de recursos públicos, y la contratación indebida.

Existen varios tipos de sanciones, unas para los servidores públicos y otras para los particulares, como se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 4. Tipos de sanciones

SANCIONES SERVIDORES PÚBLICOS	SANCIONES A PARTICULARES PERSONAS FÍSICAS	SANCIONES A PARTICULARES PERSONAS MORALES
<p>I. Suspensión del empleo cargo o comisión;</p> <p>II. Destitución del empleo, cargo o comisión;</p> <p>III. Sanción económica, e</p> <p>IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicio u obras públicas.</p>	<p>I. Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;</p> <p>II. Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;</p> <p>III. Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.</p>	<p>I. Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medición y Actualización;</p> <p>II. Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;</p> <p>III. La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves;</p> <p>IV. Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave;</p> <p>V. Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.</p>

57

Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículos 78 al 81

El proceso disciplinario

El proceso disciplinario contempla tres procedimientos: el de investigación, el substanciador y el resolutor.

Cuadro 5. Proceso disciplinario



Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Se le llama proceso disciplinario desde el punto de vista teleológico, es decir, el conjunto de procedimientos encaminados a un fin. Y entonces surge un nuevo paradigma, porque en materia de sanciones graves, en inicio, se tiene un procedimiento de investigación, luego un procedimiento substanciador y el procedimiento resolutor, que al final estos dos últimos se convierten en uno. Una vez concluido el procedimiento de investigación, se turna al órgano substanciador quien al llegar a la etapa de audiencia y tratándose de faltas graves, no corresponde a este celebrar dicha audiencia. Es decir, llega a la etapa de recepción de pruebas y una vez vencido el plazo, pasa todo el expediente al órgano resolutor, a los tribunales (Tribunal Federal de Justicia Administrativa o Tribunales de Justicia Administrativa locales), lo que genera que el órgano resolutor se constituya en juez de instrucción y el tribunal en juez de resolución. Al final de cuentas, es uno mismo, con la misma naturaleza híbrida, una naturaleza administrativa y una naturaleza jurisdiccional y con dos momentos: la fase administrativa y la fase contenciosa.

El procedimiento de investigación

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, señala en su artículo 91 que: “La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos”. De este último aspecto, salta la pregunta ¿y no será de oficio también? Si deriva de auditorías internas o externas y la autoridad con base en esos resultados decide iniciar el procedimiento de investigación, es obvio que es de oficio; no es que sea aparte.

La Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, española, en este sentido es muy específica, y dice en su artículo 54, capítulo II, “Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud del interesado” y en su artículo 58 menciona: “Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia”. La distinción se hace porque es parte de un procedimiento quien tenga un interés legítimo o un derecho subjetivo. En el Derecho Penal quien presenta una denuncia es

un denunciante, por querrela es un quejoso. El denunciante no tiene un interés legítimo o un derecho subjetivo, el quejoso sí tiene un derecho subjetivo, que en el Derecho Administrativo representaría un interés legítimo o por lo menos un derecho subjetivo. Tal cual se encuentra establecido, todos carecen de interés legítimo o un derecho subjetivo, por lo tanto, todos son de oficio. En tanto que nuestra Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que es de oficio por denuncia, siendo que también el resultado de las auditorías internas y externas resultan ser de oficio.

59

Principios rectores del procedimiento de responsabilidad administrativa

El artículo 109, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos indica los principios que deberán atender los servidores públicos: “Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”. Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece en sus artículos 90 y 111, que deberán respetarse ciertos principios en los procedi-

mientos de investigación y substanciador, respectivamente. Y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dicta en su artículo 1, los principios a que deberán apegarse en la emisión de las resoluciones.

Cuadro 6. Principios rectores del procedimiento de responsabilidades

EN LA INVESTIGACIÓN	EN LA SUBSTANCIACIÓN	EN LA SENTENCIA
<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Imparcialidad • Objetividad • Congruencia • Verdad material • Respeto a los derechos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Presunción de inocencia • Imparcialidad • Objetividad • Congruencia • Exhaustividad • Verdad material • Respeto a los derechos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidad • Máxima publicidad • Respeto a los derechos humanos • Verdad material • Razonabilidad • Proporcionalidad • Presunción de inocencia • Tipicidad • Debido proceso

Fuente: elaboración propia con base a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa

En materia contenciosa, va a jugar un papel importante el llamado principio de verdad material porque los jueces dicen que se resuelve con base en el principio de verdad formal, de acuerdo con lo alegado y lo aprobado, lo que señalamos como la *litis*. Sin embargo, la ley obliga a buscar la verdad material, no la verdad formal.

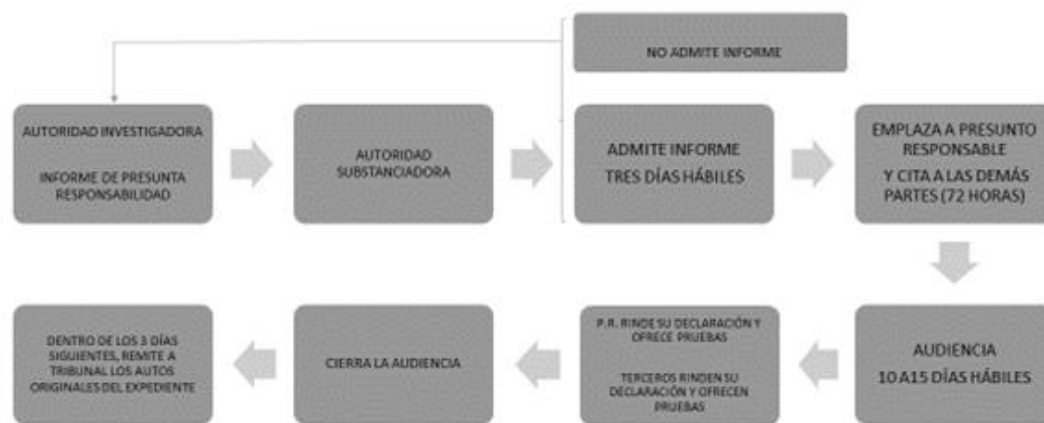
Ante la duda, aquellas diligencias para mejor proveer, que normalmente se decía que era una facultad discrecional de los jueces, se convertirán en una facultad reglaje, es decir, no es que, si el juez quiere, es que lo debe hacer. Si tiene una duda, si las pruebas no lo convencen, debe señalar nuevos procedimientos y buscar nuevas pruebas para llegar a la verdad material. Claro está que este principio se liga mucho al principio de inocencia. Aunque hay que entender que el principio de inocencia no implica que el presunto responsable sea culpable, implica que la carga de la prueba se traslada a quien está imputando la conducta. Tampoco quiere decir que el presunto responsable sea inocente, porque en dado caso, no habría razón para juzgarlo. Todos estos aspectos hacen que nuestro sistema sea más garantista que otros sistemas.

El procedimiento de responsabilidad administrativa

El procedimiento de responsabilidad se llevará a cabo de la siguiente manera: el órgano investigador será el encargado de rendir el informe de presunta responsabilidad administrativa que entregará a la autoridad substanciadora, misma que en un plazo de tres días de que lo recibió deberá admitir o desechar el informe. Si lo desecha, implica devolverlo a la autoridad investigadora para que complete las deficiencias. Si lo admite, deberá emplazar a las partes (el presunto responsable, la autoridad investigadora, el denunciante y cualquier otra persona que pueda resultar afectada por la resolución que se dicte), a más tardar en 72 horas. Luego, en un plazo de 10 a 15 días citará a audiencia para que las partes rindan su informe y ofrezcan pruebas. Se cierra la instrucción y dentro de los tres días siguientes se turnan los autos al tribunal, si es que se trata de faltas graves. En el caso de las faltas no graves, corresponde a la autoridad substanciadora continuar con el procedimiento.

Cuadro 7. El procedimiento de responsabilidad administrativa

61



Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

El tribunal verificará que la falta sea la descrita por el informe de presunta responsabilidad administrativa, de no serlo, lo devolverá a la autoridad substanciadora. Puede darse el caso de una mala clasificación y deberá remitirlo a la autoridad investigadora para su reclasificación. Esta última, podrá optar por hacer o no la reclasificación, en todo caso, lo devolverá al tribunal para la continuación del procedimiento de responsabilidad administrativa. Si la autoridad investigadora se niega a hacer la reclasificación, devolverá al tribunal, bajo su responsabilidad. Ante tal negativa, se estima que lo más lógico es que la sentencia sea absoluta, porque los hechos narrados en el informe de presunta responsabilidad no coincidirán con la falta descrita en dicho documento.

Una vez que el tribunal decida que es asunto de su competencia deberá notificar personalmente a las partes la recepción del expediente. Cuando conste en autos que las partes fueron notificadas, la autoridad el tribunal dictará dentro de los 15 días hábiles siguientes el acuerdo de admisión de pruebas y los procedimientos para su desahogo. Cuando ya se hayan desahogado las pruebas, el tribunal citará a alegatos por un término de 5 días hábiles. Vencido el plazo de alegatos,

de oficio se declarará cerrada la instrucción y citará a las partes para oír la resolución que corresponde, la cual deberá dictarse en un plazo de 30 días, aunque podrá prolongarse por otros 30 días, siempre y cuando justifique la razón de solicitar ese tiempo adicional. En un plazo de 10 días, se notificará personalmente al presunto responsable, al denunciante para su conocimiento y al jefe o titular de la dependencia o entidad, para efectos de su ejecución.

La improcedencia del procedimiento

Las causas de improcedencia del procedimiento tendrán que ser analizadas por el tribunal para emitir una sentencia, a continuación, se enlistan las mismas (artículo 196 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas):

- Cuando la Falta administrativa haya prescrito;
- Cuando los hechos o las conductas materia del procedimiento administrativo no sean competencia de las autoridades substanciadoras o resolutoras. En este caso, mediante oficio, el asunto se deberá hacer del conocimiento a la autoridad que se estime competente;
- Cuando las Faltas administrati-

vas que se imputen al presunto responsable ya hubieran sido objeto de una resolución que haya causado ejecutoria pronunciada por las autoridades resolutoras del asunto, siempre que el señalado como presunto responsable sea el mismo en ambos casos;

- Cuando de los hechos que se refieran en el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa, no se advierta la comisión de Faltas administrativas, y
- Cuando se omita acompañar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

Respecto de la prescripción, abordada en la primera causa señalada, es de precisar que se confunde la prescripción con la caducidad. El artículo 74 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a la letra dice: “Para el caso de Faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órganos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años...” “Cuando se trate de Faltas administrativas graves o Faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años...”. Es decir, alude a la facultad de la autoridad, por lo tanto, no es prescripción, es

caducidad. La diferencia es que una es de carácter sustantivo y la otra es procesal. La prescripción, en materia civil, es la liberación de obligaciones o forma de adquirir derechos o propiedades y se aplica en la fecha en que acontecieron los hechos. La caducidad, es decir, la extinción de facultades de la autoridad, es procesal y se aplica en el momento en que se tiene la competencia. Son cuestiones totalmente distintas.

Las causas del sobreseimiento

El artículo 197, por su parte, señala el sobreseimiento en los siguientes casos:

- Cuando se actualice o sobrevenga cualquiera de las causas de improcedencia previstas en esta Ley;
- Cuando por virtud de una reforma legislativa, la Falta administrativa que se imputa al presunto responsable haya quedado derogada, o
- Cuando el señalado como presunto responsable muera durante el procedimiento de responsabilidad administrativa.

Cabe resaltar en este último punto, que tratándose de una ley procesal dé la oportunidad al presunto

responsable, de liberarse de la obligación con la muerte. Ante tal situación, y cuando se trate de daños patrimoniales, habría que cuestionarse ¿quién va a responder?

Contenido de la sentencia

Los aspectos que deben contener las sentencias definitivas están contemplados en el artículo 207 de la multiseñalada ley:

- Lugar, fecha y Autoridad resolutora correspondiente;
- Los motivos y fundamentos que sostengan la competencia de la Autoridad resolutora;
- Los antecedentes del caso;
- La fijación clara y precisa de los hechos controvertidos por las partes;
- La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas;
- Las consideraciones lógico jurídicas que sirven de sustento para la emisión de la resolución. En el caso de que se hayan ocasionado daños y perjuicios a la Hacienda Pública Federal, local o municipal o al patrimonio de los entes públicos, se deberá señalar la existencia de la relación de causalidad entre la

conducta calificada como Falta administrativa grave o Falta de particulares y la lesión producida; la valoración del daño o perjuicio causado; así como la determinación del monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación;

- El relativo a la existencia o inexistencia de los hechos que la ley señale como Falta administrativa grave o Falta de particulares y, en su caso, la responsabilidad plena del servidor público o particular vinculado con dichas faltas. Cuando derivado del conocimiento del asunto, la Autoridad resolutora advierta la probable comisión de Faltas administrativas imputables a otra u otras personas, podrá ordenar en su fallo que las autoridades investigadoras inicien la investigación correspondiente;
- La determinación de la sanción para el servidor público que haya sido declarado plenamente responsable o particular vinculado en la comisión de la Falta administrativa grave;
- La existencia o inexistencia que en términos de esta Ley constituyen Faltas administrativas, y

- Los puntos resolutivos, donde deberá precisarse la forma en que deberá cumplirse la resolución.

El sexto punto es de gran trascendencia porque señala que si se ocasionara un daño patrimonial se deberá señalar el nexo causado entre la falta administrativa grave o la falta de particulares, en su caso, y la lesión producida. En la responsabilidad patrimonial, se requiere de tres elementos para acreditar la responsabilidad: la conducta, el daño y el nexo causal. El nexo causal es el vínculo que liga la conducta con el daño, y resulta de vital importancia ya que puede darse una conducta y no causar daño, o haber daño, pero no haber sido causado por la conducta. Es-

tablecer el nexo causal resultará una tarea muy laboriosa de los órganos de investigación para determinar el daño patrimonial. Hay conductas que deben ir ligadas a otras para poder determinar el daño. En materia de responsabilidad patrimonial existen la conducta conclusiva y la conducta excluyente. El daño debe ser real, es decir, que no sea ficticio, que no sea eventual y que no sea una perspectiva. Si no es real, no es daño, si no es evaluable en dinero, tampoco es daño.

Medios de defensa

El recurso de reclamación, el recurso de apelación y el recurso de revisión están contemplados en los artículos 213 al 221 de la LGRA:

Cuadro 8. El recurso de reclamación

ACTO IMPUGNADO	RECURSO	LEGITIMADO	PLAZO	AUTORIDAD
Resoluciones de las autoridades substanciadoras o resolutoras que admitan, desechen o tengan por no presentado el IPRA, la contestación o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del procedimiento de responsabilidad administrativa antes del cierre de instrucción; y aquellas que admitan y rechacen la intervención del tercero interesado.	Reclamación	Las partes	Cinco días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto recurrido.	Sala respectiva

Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículos 213 y 214

El 13 de julio de 2016 se dieron las reformas a la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, contemplando la notificación electrónica y como obligación de las partes estar al pendiente de sus procesos, ya que todo sería publicado por boletín jurisdiccional. Por su parte, la Ley General de Responsabilidad Administrativas establece que cuando en los tribunales empleen medios electrónicos para la notificación, pues así se hará.

Cuadro 9. El recurso de apelación

ACTO IMPUGNADO	RECURSO	LEGITIMADO	PLAZO	AUTORIDAD
Resoluciones que impongan sanciones Las que determinen que no existe responsabilidad administrativa	Apelación	Los responsables Los terceros	Quince días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto recurrido.	Sala respectiva

Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículos 215 al 219

66

En materia federal, este recurso será resuelto por la sala superior, tercera sección.

Cuadro 10. El recurso de revisión

ACTO IMPUGNADO	RECURSO	LEGITIMADO	PLAZO	AUTORIDAD
Resoluciones definitivas	Revisión	Secretaría de la Función Pública, órganos internos de control, Auditoría Superior de la Federación	Diez días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto recurrido.	Sala respectiva ¿?

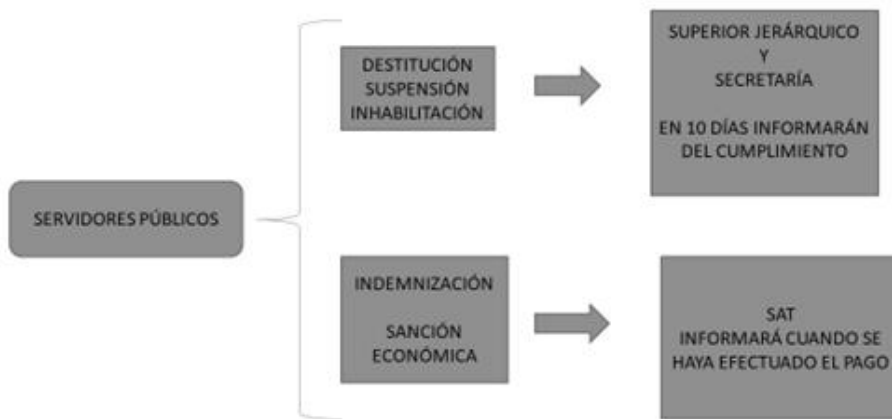
Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículos 220 y 221

La Ley General de Responsabilidades Administrativas dice que el recurso de revisión se dé a valer ante autoridad respectiva, siendo que dicha autoridad es la emisora de la sentencia, y además señala cómo se llevará a cabo el procedimiento en los términos de la Ley de Amparo, lo que hace suponer que no es la autoridad respectiva la que conoce y resuelve este recurso. La articulación debió hacerse conforme lo establecido en la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo y hacerse valer ante la autoridad responsable, ante los Tribunales Colegiados del Poder Judicial, por conducto de la sala responsable.

Cumplimiento de la sentencia

Los artículos 224 y 225 de la multicitada ley regulan que las sanciones económicas impuestas por los tribunales constituirán créditos fiscales. Cuando haya causado ejecutoria una sentencia en la que se determina la plena responsabilidad del servidor público por falta administrativa grave, el magistrado deberá dar vista a las instancias correspondientes, según sea el caso, como se detalla en el siguiente gráfico.

Cuadro 11. Cumplimiento de la sentencia a servidores públicos

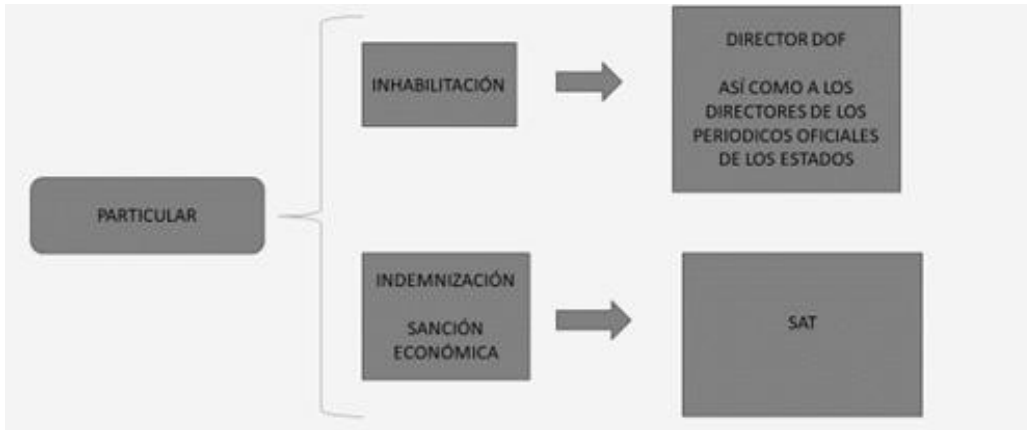


67

Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

En el caso de los particulares y tratándose de persona física, se informará al Director del Diario Oficial de la Federación, así como a los directores de los periódicos oficiales de las entidades federativas para que se publique la inhabilitación de la persona física. Cuando la sanción impuesta sea la indemnización y/o sanción económica se dará vista al Servicio de Administración Tributaria.

Cuadro 12. Cumplimiento de la sentencia a particulares

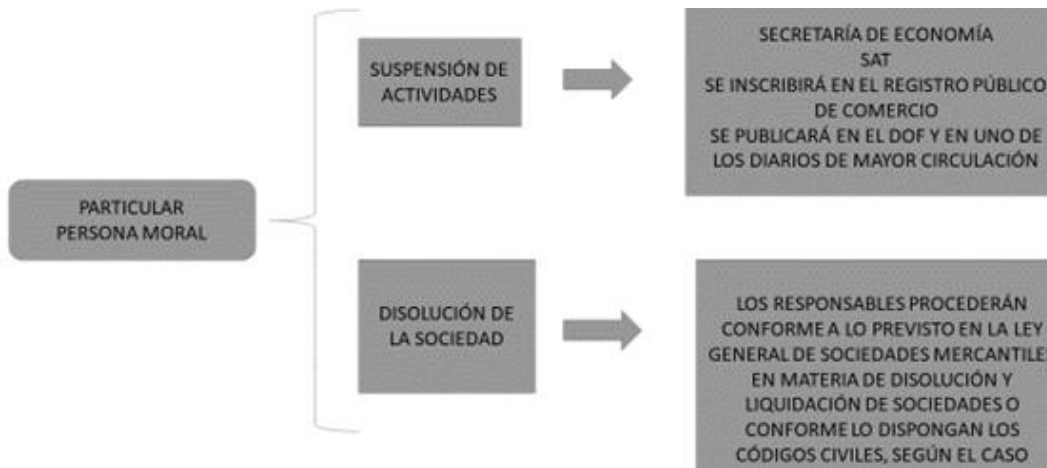


Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 226

68

Si la sanción se impone a un particular, persona moral, hay dos tipos de sanciones: la suspensión de actividades y la disolución de la sociedad. En la primera, se dará vista la Secretaría de Economía y al Servicio de Administración Tributaria. En la segunda, los responsables procederán de conformidad con las leyes mercantiles o civiles, según sea el caso.

Cuadro 13. Cumplimiento de la sentencia a persona moral



Fuente: elaboración propia con base en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 227

Cumplimiento de sentencia absoluta

Cuando una sentencia haya causado ejecutoria y se determine que no existió la falta administrativa grave o falta de particulares, el Tribunal de Justicia Administrativa, sin que sea necesario que medie petición de parte y sin demora alguna, girará oficio por el que comunicará la sentencia respectiva, así como los puntos resolutive de ésta para su cumplimiento. En los casos en que se haya decretado la suspensión del servidor público en su empleo, cargo o comisión, ordenará la restitución inmediata del mismo, según lo establece el artículo 228 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Reflexiones finales

Nos encontramos ante un nuevo sistema disciplinario, que no sólo vincula a los servidores públicos sino también a particulares que entran en una relación jurídica con los órganos administrativos, con motivo de contratos de adquisiciones o de obras públicas.

De acuerdo con el modelo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la tarea más importante para hacer frente a la corrupción lo tienen las autoridades

investigadoras, ya que a ellas les corresponderá la carga de la prueba, a fin de acreditar los hechos en que se basan para justificar la existencia de la falta atribuida a los servidores públicos o a los particulares, según sea el caso.

Por otro lado, tenemos que en nuestro país se ha establecido un nuevo sistema de la jurisdicción contenciosa administrativa, en cuanto que de acuerdo con lo previsto por los artículos 73, fracción XXIX H, 116, fracción V, y 122, inciso C, base quinta, se crean los Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía y con facultades para resolver la controversia que se suscite entre particulares y la administración pública, así como para imponer sanciones administrativas por faltas graves que cometan los servidores públicos y particulares vinculados con ellos.

En tal virtud, es menester que esos tribunales gocen plenamente de su autonomía para dictar sus fallos, pero que, además, para que esa autonomía sea plena es necesario que también gocen de una autonomía presupuestal, pues sólo así, sin ninguna presión, podrán actuar plenamente.

Nos enfrentamos a un nuevo reto, con un nuevo procedimiento que despierta muchas interrogantes respecto de nuevas figuras procedimentales,

en el ámbito administrativo, en nuestro país como son las nuevas conductas punibles, tanto en faltas graves como en faltas no graves, la presunción de inocencia, el estándar de la prueba de la duda razonable, etcétera, por lo que nos corresponde a investigadores, académicos, servidores públicos que actúen como autoridades a aportar ideas en sus estudios a los tópicos antes señalado y otros que se presenten a lo largo de la aplicación del nuevo sistema de responsabilidades administrativas.

Bibliografía

70

Nieto, Alejandro (1970), “Problemas Capitales del Derecho Disciplinario” *Revista de administración pública*, disponible en: /Downloads/Dialnet-ProblemasCapitalesDelDerechoDisciplinario-2111728.pdf, visible el día 14/05/2019

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-cuarto/>

Ley General de Responsabilidades Administrativas, disponible en: <https://declaranet.gob.mx/docs/LGRA.pdf>

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/pdf/LOTFJA.pdf>

Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

MANUEL LUCERO ESPINOSA. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como Magistrado de la Décima Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Desde 1975 ha colaborado en diversas dependencias del gobierno federal como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), actualmente Secretaría de la Función Pública (SFP), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), así como en la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal, actualmente Ciudad de México.

Desde 1998 se ha desempeñado como magistrado del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, antes Tribu-

nal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ha impartido cátedra y cursos de Derecho Administrativo, Clínica de Derecho Procesal Administrativo, Práctica Forense de Derecho Fiscal, Teoría del Acto Administrativo, Responsabilidades de los Servidores Públicos, Responsabilidad Patrimonial del Estado, Responsabilidades Administrativas y Resarcitorias, así como Régimen Jurídico de los Servidores Públicos en diversas instituciones de educación superior como: Universidad La Salle, Universidad Panamericana, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Facultad de Derecho de la UNAM, y en el Centro de Estudios Superiores en materia de Derecho Fiscal y Administrativo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Además, ha participado como conferencista en diversos congresos nacionales organizados por: Academia Mexicana de Derecho Fiscal, A.C., Tribunal Federal de Justicia Administrativa, Comisión Federal de Telecomunicaciones, Centro Multilateral de Impuestos de la OCDE en México, Grupo Radio Centro, Radio Red, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho de la UNAM, entre otras.

Destacan entre sus publicaciones: *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos comentada* (Porrúa, 2011); *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, México (Porrúa, 2019); *Responsabilidad patrimonial del Estado en el ámbito federal*, (editorial Express, 2015); *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, México (Porrúa, 2019); Compendio de Derecho Administrativo, primer curso, (Porrúa, 2018); Compendio de Derecho Administrativo, segundo curso, (Porrúa, 2018). Y entre sus artículos y capítulo de libro recientes: (2007) “El derecho administrativo y la administración pública en el siglo XXI” en *Revista del Foro Mundial de Jóvenes Administrativistas*, año 1, núm. 1, enero-abril; (2008) “Algunas reflexiones sobre las medidas cautelares en el contencioso administrativo federal”, en *Memoria del XVII Congreso Nacional de Magistrados, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*; (2010) “Los contratos administrativos”, en *El Derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, Derecho Administrativo, Tomo III, México, UNAM/Porrúa; (2011) “La causalidad en la responsabilidad patrimonial del Estado”, en *Memoria del XX Congreso Nacional de Magistrados del Tribunal Federal de Justicia*

Fiscal y Administrativa; (2011) “La jurisdiccionalización del Derecho Disciplinario”, en *Praxis de la justicia fiscal y administrativa*, núm. 8, en línea.

Pertenece a la Academia Mexicana de Derecho Fiscal y la Academia de Especialistas en Responsabilidad de Servidores Públicos.

Este artículo es resultado de la ponencia pronunciada el 22 de marzo de 2017, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Ciudad Juárez, Medellín y Río de Janeiro, paradigmas de violencia y resiliencia

Faustino Medardo Tapia Uribe

Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM)
de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Introducción

Este artículo examina y compara el proceso de acumulación de la violencia en tres ciudades latinoamericanas que se convirtieron en paradigmas de violencia: Ciudad Juárez, México; Medellín, Colombia y Río de Janeiro, Brasil. A través de los años se fue cultivando una cultura de ilegalidad, la violencia, la corrupción y el tráfico de poder político que se fue reproduciendo hasta llegar a los más altos índices de inseguridad y ruptura social.

Para intentar comprender este problema nos planteamos las siguientes preguntas: ¿cómo se acumula la violencia delictiva en mercados ilícitos de mercancías y tráfico de poder político mediante redes de delincuencia organizada en Medellín, Río de Janeiro y Ciudad Juárez?, ¿cuáles fueron las acciones del Estado y la sociedad civil frente a estas crisis de violencia delictiva? y ¿cómo se convirtieron en procesos de resistencia y resiliencia de las instituciones políticas y de la sociedad frente a la violencia?

Este tipo de comparaciones de lo que ocurre en nuestro país frente a lo que ocurre en otros países es muy

importante, porque como lo dice un antropólogo brasileño:

“... estamos condenados a estudiar este tipo de problemas viéndonos en el espejo, es un romanticismo antropológico y una nostalgia antropológica de que el hombre no puede verse a sí mismo, necesita del otro como su espejo y su guía; sobre todo de eventos que son tan traumáticos que vamos a tratar de reprimirlos, vamos a tratar de olvidarlos, porque no podríamos vivir de esa manera” (Da Matta, 1999: 172-178).

No quisimos simplemente dar cuenta de la violencia que hay en estas ciudades y en estos países en cada entidad solamente, sino cómo se enfrentó dicho problema, qué hizo el Estado, y qué hizo la sociedad frente a ella.

La cotidianeidad de la violencia

Para entender realmente la cotidianeidad de la violencia, no hay simplemente que ofrecer las cifras de su incidencia. En esta investigación quisimos ir cerca de ella, caminar por las calles donde se manifiesta la violencia, como si quisiéramos estudiarla aquí en el Estado de México, tendríamos que ir a las calles de Toluca, de Tonatico, de Ecatepec, con distintos índices y tipos de violencia. Por ejemplo, al día de hoy Acapulco tiene aproximadamente 140 homicidios por cada cien mil habitantes, lo que la convierte en la ciudad más peligrosa de México, y segunda del mundo, por lo que es claro que tiene distintos matices a otras ciudades.

En las ciudades en las que realizamos esta investigación tenemos primeramente a Ciudad Juárez. Juárez llegó a tener en el momento más crítico de acumulación de la violencia, en 2010, 222 homicidios por cada cien mil habitantes (pccmh). Medellín, por su parte, en 1991, cerca de 400 (pccmh). Río de Janeiro jamás ha tenido ese grado de violencia, pero es un caso peculiar que requiere de estudio para entenderlo y saber cómo enfrentarlo.

En el caso de México como país, hemos llegado a niveles alarmantes de acumulación de violencia, corrupción,

ilegalidad y tráfico de poder político, desencadenando una crisis de legitimidad política. Desde hace años, somos un Estado débil que comparte el poder legítimo de la fuerza con la delincuencia organizada. Vivimos en violencia continua, en medio de una conducta delictiva que se ha venido acumulando históricamente con permisividad, acciones como el tráfico de mercancías ilícitas, llámese drogas, armas, personas, migrantes y lo más escandaloso, el tráfico de mercancías políticas dentro del gobierno.

Traficar con el poder es un problema grave en este país, así como lo fue para Colombia hace algunos años, y que ahora se jacta de haber llevado a la cárcel a 30% de sus diputados y senadores. En Brasil, llevaron a prisión a Eduardo Cunha, presidente de la Cámara de Diputados de aquel país; a José Dirceu, Jefe de una especie de Oficina de Presidencia de Lula da Silva, presidente de la República en ese entonces; a Garotinho, exgobernador de Río de Janeiro por compra de votos, e increíblemente a Eike Batista, quien fuera el hombre más rico de Brasil, por corrupción.

El fenómeno de la violencia en Juárez se ha acrecentado ciertamente con los años, pero desde hace muchas décadas que las actividades ilegales

forman parte de la vida cotidiana en esa región. Su posición geográfica colindante con El Paso, Texas, hace que sea una de las fronteras predilectas de criminales para hacer pasar como dice su nombre, El Paso: objetos ilícitos. Incluso Al Capone en los inicios de los años 1900's y la prohibición del comercio de alcohol en Estados Unidos, venía a Juárez a, quizás vigilar, el proceso de producción del whisky que se producía en Juárez, entonces prohibido en los Estados Unidos, y a exportarlo hacia ese país.

Los juarenses creían erróneamente vivir una *época de oro* por lo que ahí se movía, una gran actividad del tráfico de drogas y personas y los beneficios que se producían. Desafortunadamente, se acostumbraron a ello, y ello fue creciendo, porque la violencia se acumula y evoluciona. Los grupos se han transformado desde aquel entonces en una delincuencia organizada poderosa, para comprar armas, para contratar sicarios, para sobornar políticos. Porque debe destacarse que la ilegalidad, la corrupción y la violencia se van infiltrando en la sociedad, se arraigan y es muy complicado sacarlas después.

Álvaro Uribe, presidente de Colombia a partir del 2002, combatió parte de este problema en su país, decidió

combatir a las *milicias*, (grupos guerrilleros colombianos) por medio del uso de la fuerza militar. Tras seis meses y a base de sangre, fuego, muertes y enormes violaciones a los derechos humanos, lo logró.

El Estado se debilita, pierde su valor y su fuerza para la sociedad, y, por otro lado, el crimen organizado aprovecha esa debilidad del gobierno y se fortalece casi espontáneamente, tanto al grado de compartir el ejercicio del poder con el mismo Estado, creándose una pérdida de legitimidad política.

Proceso de resistencia y resiliencia del Estado y la sociedad frente a la violencia

75

La violencia comienza a infiltrarse social y políticamente con la acumulación de diversos delitos e irregularidades, mediante el tráfico de mercancías y de servicios ilícitos (comerciales y políticos), la cooptación social y del gobierno y desde luego, la intimidación.

Entonces, la delincuencia organizada se hace poderosa, reta al Estado y se consolida mediante redes que operan a nivel local; no se les detiene y continúan su esparcimiento a un nivel mayor. Caso reciente, el del señor Mario Villanueva, quien fuera gobernador de Quintana Roo y de quien se compro-

barán nexos con células delictivas para hacer pasar narcóticos por ese estado.

La delincuencia se ha logrado acumular a tal grado que, aunque a muchos les parezca radical la catalogación, hoy en día su procuración y objetivo es capturar al Estado por medio de la apropiación de los partidos políticos, método que consiste en aprehender al Estado para generar un proceso de corrupción sistemática avanzada y reconfigurar al propio Estado, es decir, rediseñar las reglas del juego para ellos decidir, ¿qué es una política criminal?, ¿qué es una política de corrupción? y el cómo se hace y aplica la justicia.

76

En Colombia, por ejemplo, se habla de una justicia restaurativa en lugar de una retributiva. La política criminal de Colombia comienza diciendo que la consignación a prisión no debe ser el primer recurso, sino el último. Por ello es que el gobierno colombiano hace uso del diálogo para desmovilizar a los diferentes grupos paramilitares y para negociar con ellos.

Esta estrategia que plantea sentarse a platicar con sujetos que han cometido crímenes atroces, por supuesto que es mal visto por algunos otros, como lo es el caso de Brasil y el asunto del *Lava Jato*, que compromete al ex-candidato a la República y ahora senador federal Aécio Neves y a su colega

José Perella, en un escándalo generado por un video que muestra a un helicóptero propiedad de uno de ellos, con media tonelada de narcóticos a bordo, encontrado en una finca propiedad del otro. Lo grave de este tipo de casos es que ellos mismos son quienes deciden cuál es la política criminal y cuál también, la procuración de justicia.

Ciudad Juárez

Se dice que cuando el Estado vive una crisis pierde legitimidad, Ciudad Juárez se ha convertido literalmente en una zona de guerra, al día de hoy se reportan más de cien mil viviendas abandonadas por la violencia, es claro que aquí se vive en crisis desde hace mucho tiempo y que por supuesto repercute en la sociedad.

El gobierno de esta región está débil e indefenso ante los grupos criminales, el alcalde de este municipio ni siquiera reside ahí, vive en El Paso, Texas y a diario cruza la frontera para ejercer su encargo, y todo esto se manifiesta con feminicidios, con desaparecidos, con comunidades enteras asoladas por el narcotráfico, y ahora llegando a un punto más crítico todavía, atentando contra la libertad de expresión e información, asesinando a periodistas, como el caso de Miroslava Breach.

Y no desde ahora, sino desde hace algunos años ya se padecía esto. En 2010, el director del periódico *El Diario*, ante el asesinato de dos de sus colaboradores y de reiteradas amenazas e intimidaciones por parte de los cárteles operantes en esa ciudad declaró lo siguiente:

“... queremos que nos expliquen qué es lo que quieren de nosotros, qué es lo que pretenden que publiquemos o dejemos de publicar, para saber a qué atenernos.

Ustedes son, en estos momentos, las autoridades de facto en esta ciudad, porque los mandos instituidos legalmente no han podido hacer nada para impedir que nuestros compañeros sigan cayendo, a pesar de que reiteradamente se los hemos exigido.

Es por ello que, frente a esta realidad inobjetable, nos dirigimos a ustedes para

preguntarles, porque lo menos que queremos es que otro más de nuestros colegas vuelva a ser víctima de sus disparos.

Ya no queremos más muertos. Ya no queremos más heridos ni tampoco más intimidaciones. Es imposible ejercer nuestra función en estas condiciones. Indíquenos, por tanto, qué esperan de nosotros como medio.” [y continúa...] “... la historia es bien conocida: el primer mandatario, para conseguir la legitimación que no obtuvo en las urnas, se metió –sin una estrategia adecuada–, a una guerra contra el crimen organizado sin conocer además las dimensiones del enemigo ni de las consecuencias que esta confrontación podría traer al país” (El Diario, 2010).

Fragmentos que reflejan la tragedia de a lo que hemos llegado en este país, donde la injusticia se hizo costumbre.

Pero bueno, ¿qué hizo el Estado mexicano frente a esto? Se hizo un diagnóstico, se corrieron a más de 3 mil policías que se presumía tenían nexos con criminales. En 2006 el gobierno federal envió a Juárez 2 mil elementos del ejército y 425 policías federales, y mil más cada uno de los dos años siguientes, pero la violencia no disminuyó.

Ahora bien, ¿qué fue lo que hizo la sociedad civil de Juárez? Aquí los ciudadanos a manera de respuesta se manifestaron en las calles y protestaron, las mujeres se organizaron, se llevaron denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, solicitando la rendición de cuentas, sistemática, semanal a todas y cada una de las instancias de autoridad para enfrentar el problema de la violencia, y finalmente lograron sentar al gobierno federal en una mesa de seguridad, donde lo más importante fue la creación de una policía de proximidad comunitaria, la más efectiva de México hasta ahora.

78

En Colombia modificaron la Constitución para hacer al alcalde la primera autoridad frente a la policía, que, aunque existe una policía nacional, la autoridad municipal es la que va al frente, si la autoridad municipal no le entra al problema de la violencia, es prácticamente imposible resolverlo.

En la siguiente gráfica podemos ver cómo evolucionó la violencia en Medellín, en el pico más alto llegó a tener casi 400 homicidios por cada 100 mil habitantes, también vemos la evolución de la violencia en Brasil, donde disminuye en gran parte debido a que establecen una policía de proximidad comunitaria en las favelas, llamadas Unidades de Policías Pacificadoras, ¿por qué? porque en Brasil las favelas tienen un tipo de violencia muy peculiar, no hay favela en Brasil que no esté sometida al narcotráfico y eso significa que ustedes no pueden entrar a la favela, si no van acompañados de alguno de ellos.

Tabla 1. Evolución de la Tasa de Homicidios pccmh en Medellín 1980-2013



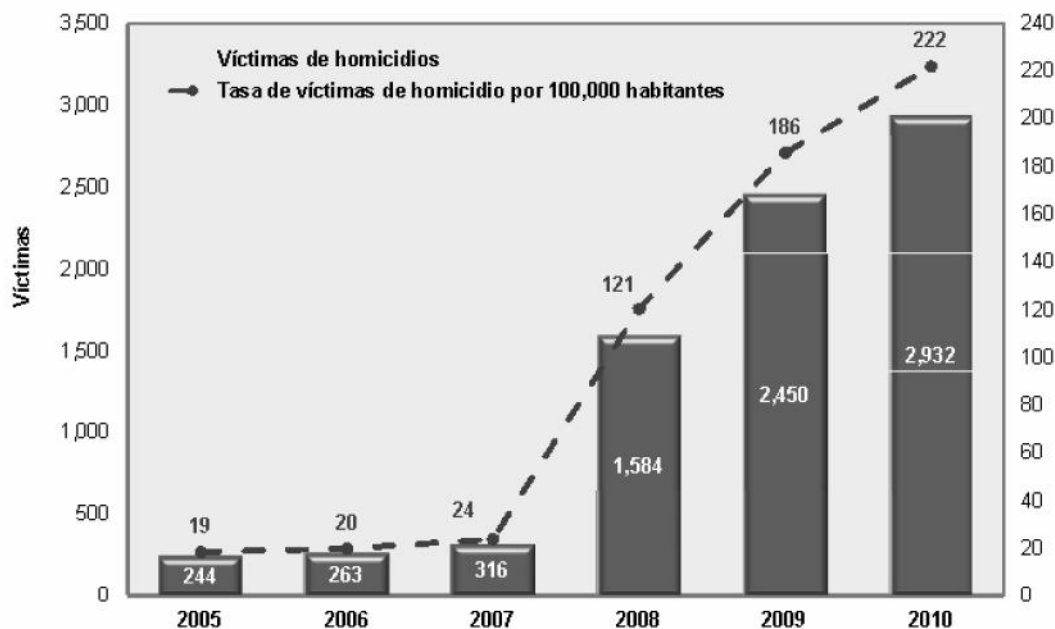
79

Fuente: Alcaldía de Medellín, Consejero para la convivencia, la reconciliación y la vida julio 18, 2014.

¿En Río que dicen? Vivimos en una prisión sin muros, eso es lo que vivimos, ¿y por qué? porque estamos sometidos por el narcotráfico y al mismo tiempo por la policía militar también. La policía militar brasileña, es la policía que más mata en el mundo, más que la norteamericana incluso. La gente muerta en actos de resistencia es de aproximadamente 15% y podemos ver cómo evolucionó el homicidio, porque es una conveniencia manejarlo de esta forma, Ciudad Juárez, que llegó a tener 222 en 2010 y luego fue disminuyendo. Sin embargo, ahora está creciendo de nuevo porque la violencia no se acaba.

Faustino Medardo Tapia Uribe
 Ciudad Juárez, Medellín y Río de Janeiro,
 paradigmas de violencia y resiliencia

Tabla 2. Víctimas de homicidio y tasa de mortalidad en el municipio de Juárez, 2005-2010



Nota: La población para los años del 2006-2009 se calculó con la tasa promedio anual 2005-2010 debido a que las proyecciones de la CONAPO son muy altas.

Fuente: Secretaría de Salud *et al.* Diagnóstico espacial de incidencia delictiva en Ciudad Juárez, Chihuahua. Volumen 4, p. 236

Algunos especialistas sostienen que los problemas económicos no tienen nada que ver con la violencia. Esto es en parte cierto, aunque más bien no es preciso. Una crisis económica afecta la generación de la violencia porque la falta de crecimiento del producto interno bruto y del producto interno bruto per cápita, por ejemplo, menos de cero significa que tenemos problemas económicos y eso significa que mucha gente tendrá problemas de empleo, de hambre, de pobreza y que, aunque no significa que todos los pobres sean delincuentes, sí podría motivar (en algunos) a cometer algún delito para satisfacer cierta necesidad básica.

Medellín

Medellín, una ciudad de aproximadamente 2.4 millones de habitantes, y con un sistema político unitario, es decir un país, no federado, por eso es que una policía

nacional es posible con mando único nacional, lo cual no resuelve el problema de corrupción, ni con El Bloque de Búsqueda para acabar con Pablo Emilio Escobar; entonces corrompieron al ejército, corrompieron a policías y casi mataron a todos los miembros de ese Bloque, por la corrupción que imperó.

En la siguiente gráfica se puede observar el punto más alto de crisis de Medellín, con casi 400 homicidios por cada 100 mil habitantes, en gran medida debido a Pablo Emilio Escobar, que para sentar al Estado a negociar con él, secuestró a un familiar del secretario en la oficina de la presidencia, puso una bomba en un vuelo comercial entre Cali y Bogotá, puso otra bomba en un centro comercial, en una plaza de toros... Simplemente, en Medellín no había gobernabilidad y Escobar arremetía en contra del Estado colombiano y sus representantes.

Tabla 3. Tasa de Homicidios pcmh y Número de Homicidios en Medellín 1990-2014



Fuente: Alcaldía de Medellín, Política Pública como modelo integral de gestión local de la seguridad y convivencia. Agosto 27,2015

Se dice que Pablo Emilio Escobar mató a 120 jueces, a un candidato a la presidencia y al director del *Espectador*. Escobar se había vuelto loco y a pesar de ello llegó a ser representante suplente en la Cámara de Representantes. El Gobierno creó entonces una unidad contrainsurgente, los paramilitares, primero fueron los finqueros y después las autodefensas, recordemos por cierto que vino a México un asesor colombiano, el general Naranjo, y las autodefensas también estuvieron presentes aquí en Michoacán.

Faustino Medardo Tapia Uribe
 Ciudad Juárez, Medellín y Río de Janeiro,
 paradigmas de violencia y resiliencia

Las autodefensas desde luego que no son ninguna medida recomendable para nada, en un país en donde el problema es el poder de la violencia. Cuando se habilitan y arman autodefensas, algunos de las autodefensas se transforman en delincuentes, o son delincuentes desde el inicio, como sucedió en Medellín.

Decían que había gente de estas autodefensas que ya no podían vivir sin matarse a un *pelao* todos los días, así que el gobierno colombiano utilizó a los paramilitares para hacer limpieza social, incluso contribuyeron con el Estado colombiano cuando hicieron la Operación Orión y la Operación Mariscal para acabar con las guerrillas en Medellín. Antes de esto los paramilitares iban a las diferentes comunas y hacían su labor. Las masacres eran terribles.

Y bien, ¿qué hacían con eso? La gran diferencia es que la resiliencia es un concepto que no se queda en resistencia, es decir, no es posible que una sociedad avasallada por la violencia permanezca pasiva, así nada más sin hacer nada. Pero qué lograron los colombianos, tarde como los que inmediatamente protestan, los brasileños son capaces de poner a cinco millones de gentes para protestar en un solo día.

Hay cosas que aprender de los brasileños, además de su presupuesto participativo y su tribunal de rendición de cuentas y demás, su capacidad de convocatoria social no es la excepción. A diferencia, los mexicanos protestamos inmediatamente, pero no nos organizamos políticamente y no tenemos un impacto significativo en la disminución de la violencia.

Río de Janeiro

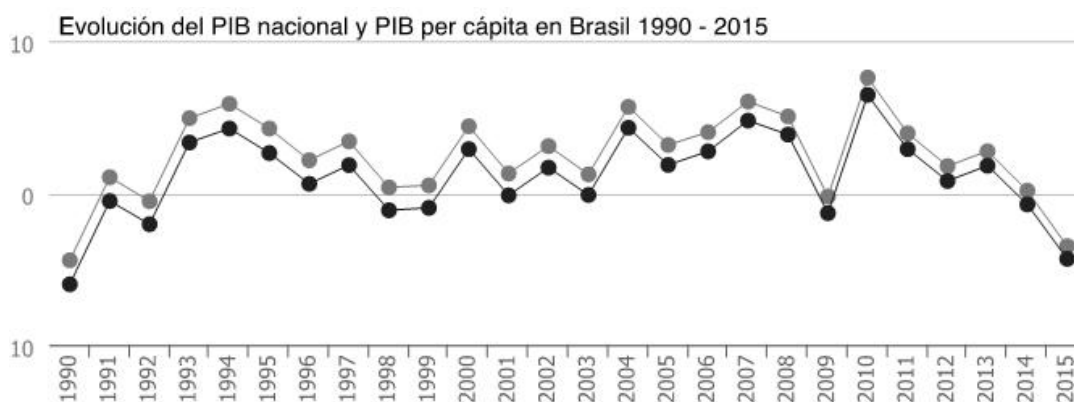
Brasil tiene casi 206 millones de habitantes, es el quinto país en extensión geográfica del mundo, con un PIB per cápita de 11 390, México tiene un PIB per cápita superior y además el PIB per cápita de Río disminuyó en los últimos 25 años y el de México perdió como un 6% solamente.

Brasil es, sin embargo, el segundo consumidor de cocaína en el mundo en números absolutos, solo después de los norteamericanos. En Brasil, sin embargo, lograron disminuir los homicidios considerablemente desde 2008 debido al establecimiento de las Unidades de Policías Pacificadoras, pero el robo creció muchísimo, no hay quien vaya y no sea asaltado por delincuentes. En contraste, Medellín es de una seguridad asombrosa, después de haber tenido 400 homicidios por casi 100 mil

habitantes y ostentar ser la ciudad más violenta del mundo, hoy en día es muy raro ver algún asalto en sus calles.

Río de Janeiro ha tenido más de 17 crisis económicas, primero tuvo una dictadura desde 1964, que terminó en 1985. Aunque todavía entre 1985 y 1989 hubo elecciones indirectas para la elección de presidente de Brasil, lo cual significa que no fueron de votación abierta a la población. En este último periodo de la dictadura, esta hizo su propio proceso de justicia transicional y se iniciaron una serie de crisis económicas —hasta que gobernó Fernando Enrique Cardoso— que serían recurrentes una y otra vez hasta 2019 con su soterrada influencia sobre la generación de la violencia.

Tabla 4. Variación Porcentual PIB Nacional y PIB per cápita en Brasil 1990 – 2015 a precios constantes de 2010



Fuente: CEPALSTAT | Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas.

Los cariocas —así llaman a los habitantes de Río de Janeiro— son una de las matrices culturales más importantes de Brasil, pero han vivido muchas crisis y ahora (2016) tienen un crecimiento negativo de casi 4%. Eso quiere decir, en algunas ocasiones, como cuando empezó a gobernar Fernando Enrique Cardoso, enfrentar una inflación de hasta 500%. Cardoso cambió el nombre de la moneda a Real e hizo muchas cosas hasta lograr controlar esta inflación de 500%. Pero ya se pueden imaginar lo que significa vivir con una inflación de esa magnitud y esa soterrada influencia a la violencia.

Faustino Medardo Tapia Uribe
 Ciudad Juárez, Medellín y Río de Janeiro,
 paradigmas de violencia y resiliencia

Sin embargo, los índices de homicidio doloso en Río de Janeiro nunca han sido los que se vivieron en Juárez y Medellín. Aunque en Río, si uno quiere morirse fácil, dicen los de la oficina de derechos humanos de Río de Janeiro, hay que ser jóvenes, pobres y prietos (negros), habitante de una favela. Porque la policía militar brasileña llega y abre fuego —los policías militares dicen que cuando los llaman—: *llegamos a trocar tiros*.

¿Qué hace el narcotráfico en las favelas?, ¿cómo se infiltra el crimen organizado ahí? Conquistaban el territorio, controlan el gas doméstico, el tv cable, pirata por supuesto, el transporte. Ellos controlan todo eso y muchas más cosas, desde luego el tráfico de drogas también.

¿Qué hizo la gente entonces? Dos cosas hay que destacar de lo que hizo la sociedad brasileña ante esto: protestó por supuesto, pero las UPPS (Unidades de Policías Pacificadoras) reemplazaron a una policía represora. Y es que una gestión policial represora en Brasil y en México no disminuyó la violencia, y en algunos casos la hizo crecer. ¿Qué hace una policía de proximidad comunitaria en contraste? Busca restaurar algo que destruye el crimen organizado: la falta de confianza en la policía y el Estado y la ilegitimidad

que produce. Y es que la desconfianza es tierra de cultivo para el crimen organizado, por supuesto.

Entonces, ¿qué busca una policía de proximidad comunitaria? Restaurar la confianza en el Estado, en la autoridad y eso es lo que hicieron las UPPS en las favelas de Río de Janeiro, y ¿disminuyó el homicidio? Notoriamente, hasta en un 80 y 90 por ciento, según registros de Leonardo Nogueira, Mayor de la Policía Militar y miembro de las Unidades de Policías Pacificadoras. Sin embargo, el narcotráfico no se ha ido ni de Río de Janeiro ni de las favelas, ahí está la mariguana y el narcotráfico sometiendo a sus habitantes y, además, recordemos que Brasil es el segundo consumidor de cocaína en el mundo en números absolutos después de los norteamericanos, y Colombia el principal exportador de cocaína en el mundo.

Aunque Colombia también logró disminuir la violencia notoriamente. Hizo tres cosas para combatir este problema: la depuración de su policía, reformas policiales y la creación de la policía de proximidad comunitaria. Además, algo muy importante en Medellín, decidió saldar su deuda social con la gente más pobre, la gente de las comunas. También, creó una democracia participativa y puso presupuestos

participativos, construyó bibliotecas y sobre todo renovó su proceso de procuración de justicia, llevando a la cárcel a 30% de los representantes en el Congreso de Colombia, responsables de tráfico de poder político, corrupción y mucha violencia.

Brasil por su lado, creó la policía de proximidad comunitaria, estableciéndose dentro de las favelas, pero protegidos. Se crean patrullas juveniles desde primaria, secundaria, preparatoria que están con ellos y trabajan con ellos y, además, tienen rendición de cuentas periódicas. Esa es la cuestión de la policía comunitaria en Brasil.

En México no hay nada de esto, no se renuevan las prácticas políticas, ni la forma de hacer justicia, esto afecta a nuestra vida cotidiana, y la violencia claro que afecta rotundamente, aunque queremos creer que no nos afecta, hasta que no nos pasa algo y lo vivimos por cuenta propia.

Reflexiones finales

Desde 2016 los mexicanos señalan a la delincuencia como el principal problema del país, esto no es así en Río ni en Medellín, México aparece junto con Venezuela, como los países de mayor victimización del delito en todo América Latina. En México y Venezuela,

casi uno de cada dos habitantes, (medio país) han sido víctimas de algún delito. Pero Venezuela vive en un estado de excepción, por lo que nos deja muy mal parados a nosotros los mexicanos.

Además, algo que no habíamos referido, el Congreso, el Poder Legislativo en Colombia y en Brasil actuaron, en Brasil se depone al Presidente, se lleva a la cárcel a gobernadores por compra de votos, pero no en México, en Colombia le quitaron el fuero a los diputados y senadores, Álvaro Uribe quería que fueran remplazados aquellos miembros del Congreso que fueron llevados a la cárcel por sus suplentes, pero los diputados se opusieron, en materia de procuración de justicia se investigaron, juzgaron y sentenciaron a 30% del Congreso de Colombia y a un gran número de políticos en Brasil, pero en México nunca se ha visto algo similar. Aquí se puede visualizar claramente el problema que tiene México, la impunidad ante la violencia, que permite que esta nazca, se desarrolle, se fortalezca y se arraigue dentro de la sociedad.

Bibliografía

CEPALSTAT (2019), *Databases and Statistical Publications*. Disponible en: ([http://interwp.cepal.org/cepalstat/Per-](http://interwp.cepal.org/cepalstat/Per)

fil_Nacional_Economico.html?pais=-BRA&idioma=spanish.

Da Matta, Roberto (1999), El oficio del etnólogo o como tener 'Anthropological Blues'. En *Constructores de Otriedad. Antropofagia*, Buenos Aires. pp.172-178.

De la redacción (2010), "¿Qué quieren de nosotros?", *El Diario*, 19 de septiembre. Disponible en: http://diario.mx/Local/2010-09-19_cfaade06/_que-quieren-de-nosotros/?/

86

Secretaría de Salud et al (2013), Diagnóstico espacial de incidencia delictiva y muertes por causa externa en Ciudad Juárez, Chihuahua 2005-2010. Disponible en: <http://www.uacj.mx/ICSA/SiteAssets/Paginas/Observatorio-de-Seguridad-y-Convivencia-Ciudadanas-del-Municipio-de-Ju%C3%A1rez/Volumen%20IV%20Incidencia%20Delictiva%20y%20Muertes.pdf>

FAUSTINO MEDARDO TAPIA URIBE. Doctor en Educación por la Harvard University Graduate School of Education, cuenta con el Certificate of Advanced Studies en Human Development por la misma Universidad. Maestro en Ciencias de la Educación por el Centro Interdisciplinario de Investiga-

ción y Docencia en Educación Técnica (CIIDET), Querétaro, México. Es Investigador Titular "C", Tiempo Completo Definitivo en el Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

Ha sido maestro de educación superior y posgrado desde hace más de 35 años en diversas instituciones de educación superior del país. Actualmente y desde hace más de cinco años imparte la asignatura de "Federalismo y Problemas Políticos y Sociales" en el Doctorado en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Política y Sociales de la UNAM; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Unidad México), la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, El Colegio de Tlaxcala y en el posgrado de la Facultad de Ciencias para el Desarrollo Humano de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Por diez años fue colaborador semanal de *Radio Fórmula Morelos* y desde el 2000, colaborador de *La Jornada Morelos*, con un artículo semanal.

Entre sus publicaciones tiene los libros: (2015), *Cuernavaca: formación ciudadana y ambiental en la escuela y en la acción ciudadana*, Cuer-

navaca, Morelos, CRIM, UNAM; Con Gabriela Tapia Téllez y Luz Marina Ibarra (2013), *La violencia en Cuautla: diagnóstico y acciones en Morelos*, Fontamara, y *Et al.* (2013) *Educación e interculturalidad: política y políticas*, Morelos, CRIM, UNAM. Y artículos y capítulos de libro: (2013), “El futuro de la violencia en México y América Latina, en *Violencia. Poder, imaginarios e incertidumbre*, en Ricardo Romano Garrido, Rafael Pérez Taylor, Raúl Jiménez G., Universidad Autónoma de Tlaxcala, vol. 1, Págs. 15; (2013), “La relación entre rezago social y violencia en algunos municipios de Sinaloa”, en *Seguridad Pública en Gobiernos Locales de México*, en Socorro Arzaluz y Pável Gómez, IGLOM, Vol. 1, Págs. 46; (2013), “Cuautla, comunidad segura”, en *Gobierno y Gestión Local*, José Sánchez y Pável Gómez, CIDE, AC, COLEF, U DE G, IGLOM.

Este artículo es resultado de la ponencia pronunciada el 31 de mayo de 2017, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

El poder político

Jorge Fernández Ruiz

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Introducción

Entre las diversas acepciones del vocablo “poder” destacan las de potestad, dominio, imperio, facultad y jurisdicción de un sujeto para mandar, disponer o ejecutar una cosa. Desde siempre el poder constituye una de las más grandes ambiciones del ser humano, por ello no resulta extraño que el tema del poder desde hace milenios haya atraído la atención de filósofos, teólogos, políticos, sociólogos, juristas, psicólogos y estudiosos de otras disciplinas, que con distintos enfoques y diferentes herramientas metodológicas han tratado de adentrarse en sus laberintos. Con el propósito de saber ¿qué es?, ¿de dónde proviene?, ¿cuáles son sus fuentes, sus orígenes y antecedentes?, ¿cuántas clases de poder existen y cuáles son sus características? Al igual que cuando Platón se ocupó del estudio del poder este tema se encuentra hoy en estado de discusión, lo cual da testimonio de su innegable actualidad.

El estudio del poder debe tener como punto de partida la determinación de su naturaleza, ¿es el poder una sustancia o se trata de una relación? Indudablemente es la capacidad de hacer algo, modificar la conducta exter-

na de otras personas, y en tal sentido viene a ser sustancia, pero obviamente no se agota en esa capacidad de cada quien, para hacer determinadas cosas, porque más que ello implica la capacidad de imponer la propia voluntad para que otro u otros las hagan, basada en la posibilidad que se tenga de aplicar beneficios o perjuicios a las conductas de los demás. Por tanto, el poder no se da solo en el fuero interno de quien lo ejerce o de quien se somete a él, sino que se inscribe en la vida social, por ello es dable decir que el poder es también relación, porque un poder que no trasciende al *yo* de su depositario, más que un poder inmanente, es una aptitud intrascendente, puesto que solo es la capacidad de hacer algo sin la intervención de los demás, como lo es el poder pensar, respirar, oír o ver, en cambio, un poder que manda será un poder que trasciende sin y solo si tiene destinatarios distintos al depositario, que se sometan a su mandamiento.

Un poder que manda sin encontrar cumplimiento no es en rigor un poder, sino apenas un frustrado propósito que a lo sumo se resuelve en el manido: “*obedézcase, pero no se cumpla*” a folía del derecho indiano empleado profusa y reiteradamente como instru-

mento, para dejar de aplicar normas formalmente promulgadas que vulneraban privilegios, usos o costumbres de la Época Colonial. Según Max Webber, poder significa: “la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento para esa probabilidad” (Weber, 1984: 43). Para Webber la sociedad se apoya en relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, sin las cuales sobrevendría la anarquía o se accedería a la irrealidad incompatible con la sociedad a la que Tomas de Aquino consideró como “la unión de hombres para realizar algo en común” (Aquino, 2003: 5) pese a que ha sido moneda corriente.

El poder visto en el contexto de una relación como la capacidad de imponer la propia voluntad para modificar la conducta ajena, basada en la posibilidad de castigar o recompensar el comportamiento, se da en diversos ámbitos de aplicación, en cada uno de los cuales tiene diferentes fundamentos y peculiaridades, por ello al lado del poder político cuyo fundamento es el derecho, se da el poder social basado en la costumbre y en la proclividad de la mayoría de la comunidad a la imitación, el poder económico apoyado en la riqueza, el poder religioso fundado

en el dogma y el poder mediático apoyado en los medios de comunicación.

Respecto al poder público (también llamado político o del Estado), importa saber su naturaleza y sus características, ¿cuáles son sus tipos y sus límites?, ¿quiénes son sus depositarios y sus destinatarios?, ¿qué deberes y derechos atribuye a unos y a otros? En suma, ¿qué es el poder?, ¿de dónde viene y a dónde va?, ¿cuál es su origen y su destino?, ¿cómo se obtiene y cómo se pierde?, ¿dónde empieza y dónde termina?, ¿cuáles son sus principios y sus fines?

Concepto del poder

André Hauriou considera que es “una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa en el gobierno de un grupo humano, y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sometido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados” (Hauriou, 1971: 123-124)

Pese a que ha sido moneda corriente sostener el carácter ético irracional del poder político, un análisis sereno pone de manifiesto que una cosa es el poder político y otra distinta lo

que debe ser, porque el ser del poder no coincide con su deber ser, la realidad lo muestra en ocasiones injusto, cruel, in-moral, ilegal, ilegítimo e imposible de legitimar. La doctrina materialista vaticina la desaparición no solo del poder político, sino del Estado y, por ende, del derecho.

Federico Engels (1977) asegura que el fenómeno estatal es un producto social nacido cuando la sociedad llega a cierto grado de desarrollo, que le hace confesar encontrarse en una grave e irreversible contradicción consigo misma al estar debida por los intereses antagonicos e irreconciliables de las clases sociales que la integran, para que no se exterminen a sí mismas y a la sociedad que integran, se precisa de un poder capaz de someter a toda la sociedad encargarse de manejar el conflicto o mantenerlo dentro de un *statu quo*, y ese poder, dice Engels, nacido de la sociedad pero que se pone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el Estado, cuya desaparición junto con la de su poder y sus clases sociales, pronostica Engels, al augurar la producción organizada sobre nuevas bases consistentes en la asociación libre e igualitaria de los productores, por ello la sociedad remitirá todo lo obsoleto del aparato estatal al sitio al que a partir de entonces le corresponderá:

el museo de las antigüedades, junto al torno de hilar y junto al hacha de bronce. Como quiera que sea, el poder para existir requiere como condición *sine qua non* de una obediencia correlativa. Así el poder político, necesita de obediencia civil, de no darse esta, estaremos frente a un poder ineficaz o para decirlo con más exactitud, ante un poder impotente, lo cual más que una afonía resulta ser contrario y opuesto a la razón. Concluyamos, sin obediencia no hay poder.

Orígenes y antecedentes del poder

Las múltiples teorías sobre el origen del poder se pueden separar en tres vertientes principales, una, y la más antigua, lo radica en la determinación divina, la otra en la voluntad humana y una tercera, lo atribuye al fenómeno sociológico.

En su libro *La república*, Platón estudia lo justo e injusto, y bosqueja las principales corrientes teóricas acerca del origen del poder y de la *polis*. Por medio de las frases y argumentos que pone en boca de media docena de los personajes que se presentan en ellos. Así Polemarco plantea la tesis del origen divino, acorde con la tradición mitológica. Clitofón y Trasímaco ubican el origen del poder en la fuerza,

en tanto que Glaucón retoma la teoría contractualista de Calicles. Finalmente, Platón expone la teoría que atribuye a Sócrates conforme a la cual el origen del Estado y de su poder, no es otro que la necesidad. El poder es una necesaria función social y el hombre solo puede vivir en el estado de naturaleza, fuera del ámbito social siendo una bestia, o un dios. Teoría que luego Aristóteles habría de ampliar en el primer libro de *La política*, al afirmar que el hombre es un *zoon politikón*, un ser naturalmente sociable y que quien vive fuera de la sociedad, por organización y no por afecto a las artes, es ciertamente un ser degradado o un ser superior a la especie humana, y entra en aplicarse aquellas palabras de Homero, “Sin familia, sin leyes, sin hogar”, (Aristoteles, 1980: 23).

Las ideas que armaron dichas teorías han sido retomadas en lo esencial por numerosos autores de distintas épocas para explicar el origen del poder, aunque con diversas innovaciones, variantes y modificaciones. El Estado tuvo en sus inicios un talante teocrático, en la Mesopotamia del s. XVIII a.C. Hammurabi el sexto rey de la dinastía amorrea de Babilonia promulgó en el año 40 de su reinado, el célebre código que lleva su nombre, en cuyo prólogo afirma que los dioses le otorga-

ron el poder público que incluye el de establecer el derecho. El filósofo chino del siglo V a.C. Mo Tseu, sostuvo que el soberano de allá arriba dicta su voluntad al pueblo por intermedio del rey, a quien él ha investido con su mandato.

Para los romanos como para los griegos, la voluntad de los dioses expresada a través de los oráculos orientaba la toma de decisiones políticas trascendentales. Aristóteles se encarga de fortalecer la tesis del origen divino del poder, habida cuenta que Dios o la causa primera es respecto del universo, lo que un general a su ejército, porque del general dependen todas las tropas. La biblia sostiene este origen divino cuando apunta: “Por mí reinan los reyes y los legisladores dictan leyes justas” (Pr 8:15-16) y en el nuevo testamento Juan, el evangelista, pone en boca de Jesús esta frase dirigida a Poncio Pilato: “Ninguna potestad tendrías contra mí, si no te fuese dado de arriba” (Jn 19:11). Pablo de Tarso, en la alborada del cristianismo, planteó la tesis del origen divino del poder que perdura hasta nuestros días, “Toda alma se someta a las potestades superiores; porque no hay potestad sino de Dios; y las que son, de Dios son ordenadas” (Rm13:1). En relación con esta teoría, Juan Crisóstomo dice que Dios no elige a los príncipes, mas es obra de la di-

vina sabiduría que estos manden y que no se lleven estas cosas con descuido y temeridad, pues no hay potestad que no venga de Dios.

Confluyen en la teoría del origen divino del poder, dos vertientes. La absolutista defiende el origen divino inmediato y directo de la potestad de real. La tradicional sostiene que Dios entrega el poder a la sociedad y este lo resigna en sus representantes. Ambas se han alternado en la explicación del origen divino del poder, según las circunstancias políticas imperantes en cada época. En la actualidad, la interpretación absolutista ha sido descartada, dada que hoy por hoy, el clero político occidental prefiere usar la vestimenta democrática. Con la consolidación de las monarquías absolutas, sus promotores se empeñaron en conferir a la potestad real una fuente que no fuese inferior a la de la eclesiástica, así determinaron el origen divino, directo e inmediato del poder real, fue por ello que cuando Felipe “el hermoso” en 1302, convocó a los estados generales de Francia, hizo referencia a su poder como un legado recibido por sus antepasados, quienes no lo recibieron de nadie más que de Dios. Los teólogos protestantes proclamaron la versión del origen divino inmediato del poder de los reyes. Martín Lutero y Juan Calvino así lo sostu-

vieron, lo mismo que Felipe Melancthon y Roberto Filmer. Los teólogos católicos también adoptaron la versión absolutista del origen divino del poder. François Senault, inspira a Luis XIV en su célebre frase “*el Estado soy yo*” al afirmar que el rey obtiene su poder de Dios. La providencia le hace dueño de la vida y de la muerte y ha puesto a todos los súbditos en sus manos, el rey es el Estado, que se resume todo en él, en su persona. Jacobo Benigno Bossuet (1694) quien sucedió a Senault en la fama de la oratoria sagrada, formuló la expresión más radical de la versión directa e inmediata del origen divino del poder real, en la que sostuvo que el pueblo agobiado solo puede rogar al propio rey que lo agobia, dado que únicamente Dios está por encima de él, de tal suerte solo a Dios informará sobre el uso del poder que le otorgó, por consiguiente si el monarca es déspota y ruin, el pueblo no tendrá otro recurso que rogar a Dios para que el soberano se apiade de sus súbditos, quienes solo podrán revelarse cuando el rey les mande incumplir la ley divina.

En fin, una variación a la versión del directo e inmediato origen del poder real, conocida como versión del derecho divino providencial, afirma que Dios transmite el poder a los príncipes por medio del misterioso influjo

de los acontecimientos y de las voluntades humanas.

Hay quienes sostienen que el origen del poder radica en la humana voluntad, y según algunos de ellos, se origina en un pacto social, esos son los que han desarrollado la corriente del contractualismo que iniciara Protágoras en la antigua Grecia, junto con Calicles, Hipias, Antifón y Alcídanto y que en los tiempos modernos reiniciara Thomas Hobbes y que después habría de continuar John Locke, Jean-Jacques Rousseau e Immanuel Kant. Precursor del relativismo, Protágoras de Abdera fue el primero en plantear la teoría del contrato social según la cual, los seres humanos se vieron obligados en tiempos muy remotos a congregarse en comunidades, tanto para mejorar su nivel de vida, como para defenderse de los animales selváticos, hasta ese momento habían carecido de normas morales y jurídicas, pero la convivencia social era imposible bajo la ley de la selva, que demostró que se requería de leyes jurídicas por las que lo más fuertes se obligasen a no atacar ni robar a los débiles.

Destaca entre los personajes más interesantes de los diálogos de Platón, el sofista Calicles, quien más que sugerir el contractualismo hace erradicar la fuerza del origen del poder

al proclamar el derecho del más fuerte. Platón al epilogar el diálogo Critón o del deber presenta a un Sócrates que empieza a configurar la tesis contractual del origen del poder y del Estado al rechazar el ruego de su amigo Critón de escapar de la prisión y huir de Atenas, poniendo de relieve el maestro de Platón, que los ciudadanos han suscrito un pacto social cuyo incumplimiento implica una grave falta.

Se considera como precursor del contractualismo social moderno a Thomas Hobbes, quien en su célebre obra el *Leviatán* señala que en el estado de naturaleza previo a la constitución de la sociedad, el hombre no reconoce limitación a su derecho y considera que lo es todo y a todo tiene derecho, así no hay mejor derecho que el derecho del más fuerte, por ello, en posesión de su libertad, el hombre es el lobo del hombre y en su estado natural es la violencia, es el "*Bellum omnium contra omnes*" el que se libra por el instinto de conservación que le mueve limitar su violencia y egoísmo con un contrato basado en el principio de no hacer para otro lo que no se quiere para sí, contrato que establece un poder coercitivo superior a todos los contratantes a quienes obliga el cumplimiento de las leyes de la naturaleza, por medio de un ordenamiento jurídico.

Con un enfoque diferente al de Hobbes, John Locke también desarrolla la teoría contractual del origen del poder político, con base en el estado de naturaleza y en el contrato original. El teórico inglés estima que los hombres son por naturaleza libres, iguales e independientes, y que ninguno puede dejar esa condición para someterse al poder de otro, si no es por su propio consentimiento, que es lo único que lo puede mover a unirse en sociedad con otros hombres para lograr su conservación, su seguridad, su tranquilidad y el goce pacífico de lo que le pertenece en propiedad, así como para protegerse de quienes quieren perjudicarlo.

Jean-Jacques Rousseau no queda a la zaga de sus antecesores Hobbes y Locke, porque da una nueva modalidad al pacto social conforme al cual cada uno de nosotros se enajena íntegramente con todos sus derechos, sin reserva alguna en aras de la comunidad, de esta suerte cada quien se compromete con todos y al darse a todos no se da a nadie, así que uno adquiere sobre el otro el mismo derecho que sobre sí mismo le transfiere, con lo que gana tanto como que pierde, y adquiere más fuerza para conservar lo que tiene, ventaja que se acentúa porque cada quien al unirse a todos, solo obedece a sí mismo y queda tan libre como antes.

Así para Rousseau, originaria y esencialmente, el poder público reside en los seres humanos, quienes son similarmente soberanos, por lo que el poder público tiene su origen en el pacto celebrado entre los hombres, porque renuncian a una parte de su poder individual para integrar con la suma de las partes renunciadas, el poder colectivo del Estado.

Immanuel Kant en consonancia con la teoría del contractualismo social, y con apoyo del principio de que lo que se hace de buen grado no causa injusticia, considera que el poder público se conforma por la adhesión de todos y cada uno de nosotros a un contrato originario que nos traslada del estado de naturaleza al estado civil y legal, con una sociedad de hombres sobre la cual, nadie sino ella misma, puede mandar y disponer.

Las teorías del origen humano del poder han evolucionado para sostener que el poder se deriva única y exclusivamente de la voluntad popular, la que se conforma con la voluntad de la mayoría numérica de la ciudadanía. Esta tesis es la que mantiene nuestra Constitución Política en su artículo 39: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar

la forma de su gobierno”. Conforme al esquema de esta tercera corriente, como observa Ignacio Gómez Robledo (1948), el poder surge y evoluciona como producto de fuerzas ajenas al individuo, éste no cuenta para nada en las corrientes sociales como encausador de ellas, toda vez que ni ha contribuido a su origen, ni es capaz de modificar su curso en lo más mínimo, va arrastrado por este turbión engrosando el caudal, sufre una imposición cívica contra la que no puede luchar. Aparecen entre los principales promotores de esta corriente Lewis Morgan, Herbert Spencer y Emilio Durkheim.

El poder político desde la perspectiva ética, debe tener un límite determinado, cuando se extralimita se desenvuelve en el ámbito patológico y déspota del absolutismo y de la tiranía. Sin embargo, la realidad política señala una marcada tendencia a través del tiempo y del espacio a traspasar los límites éticos del poder público, por parte de quienes lo ejerciten. Calígula y Nerón lo evidencian en Roma, Cromwell y Jacobo I en Inglaterra, Robespierre en Francia, Hitler en Alemania, Mussolini en Italia, Franco en España, Rosas en Argentina y Santa Anna y Díaz aquí en nuestras fronteras, comprueban el acierto anterior, porque su actuación abona la tesis de los actos,

de que el poder corrompe y el poder absoluto, corrompe absolutamente. El poder ilimitado es aberrante y como dijera Montesquieu, todo el que lo tiene propende abusar de él. Para contrarrestar esta tendencia reprobable, el autor de *El espíritu de las leyes*, señala el deber ser del poder político: “es preciso que, por la instrucción de las cosas, el poder detenga al poder” (Montesquieu, 1951: 202)

Tipos de poder y sus características

Los límites del poder político podrían clasificarse en endógenos y exógenos según se originen de él. Los exógenos estriban en los contrapoderes, en tanto que los límites endógenos consisten en la autolimitación que se plasma en el orden jurídico, principalmente en la Constitución, en la separación de funciones del poder público y en su distribución en diferentes órganos depositarios de las mismas y se complementa con el control jurisdiccional de la constitucionalidad y otros mecanismos de defensa de las libertades y Derechos Humanos, como el juicio de amparo, la acción de inconstitucionalidad, el recurso administrativo, la jurisdicción administrativa y el ombudsman.

La teoría de la separación de poderes de Montesquieu se basa en la

premisa de que todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales de los nobles o del pueblo, ejercieran los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o a las diferencias entre particulares. Teoría transformada en el constitucionalismo contemporáneo, en teoría de la separación de las funciones del poder político al que se considera único e indivisible. La pluralidad de tipos de poder entre los que destacan: el político, el económico y el religioso, así como la reiterada tendencia de concentrarlos en un mismo depositario nos conducen en aras de la libertad, de la justicia y la dignidad, a formular una nueva teoría de separación de poderes, para apuntar la inconveniencia de que el poder político se una con el económico o con el religioso o con ambos en un mismo depositario. La concentración de los poderes político, económico y religioso en unos mismos detentadores, lastima la libertad, la justicia y la dignidad humanas, por lo que conviene a los intereses del individuo, de la familia, de la sociedad civil, de la nación y del Estado, que tales categorías del poder no se depositen en un solo individuo o grupo, para evitar que la voluntad de uno solo o de unos cuantos pueda llegar a cancelar el albedrío

de muchos, es decir, de los demás; no sólo en el ámbito político sino simultáneamente en el económico, en el religioso y aún en el familiar, en el social, en el cultural y en el tecnológico.

La acumulación del poder político y el económico en un mismo depositario, puede darse principalmente de dos maneras: una, por apoderarse los empresarios privados, dueños de la riqueza y del dinero, de los órganos de gobierno de un Estado, o en una variante de esta forma, por convertirse en empresarios privados los gobernantes corruptos, depositarios del poder político, enriquecidos mediante el indebido ejercicio de la función pública. Otra forma de acumulación de los poderes políticos y económicos, se da en los regímenes socialistas, por pasar a mano pública la mayor y principal parte de la actividad económica de un Estado. De ambas formas sufre y mengua la libertad individual de los más, o sea de los gobernados, en beneficio de los menos que son los gobernantes, porque al producirse la fusión de la diligencia política con la diligencia económica, se forma una élite de índole económica política en cuyo favor se habrá de transferir una parte adicional de la libertad y bienes de los gobernados, porque a semejanza de la ley de conservación de la materia de Antoine-Laurent Lavoie-

sier que dice: “Nada se pierde, todo se transforma” la parte que se disminuye de la libertad individual de los gobernados se transforma en poder adicional de los gobernantes. Igualmente, el acaparamiento por unos mismos detentadores del poder político y religioso, atenta contra la libertad de conciencia, la libertad civil y la libertad política de los gobernados, lo que ocurre tanto en el estado teocrático, como en el estado confesional.

La concentración de estos dos poderes queda implícitamente prohibida dentro del cristianismo, en la frase evangélica que determina la separación de la Iglesia y del Estado, atribuida a Jesús de Nazaret: “Dad, pues, a César lo que es de César, y a Dios lo que es de Dios”, (Mt 22:21). Nefasto resulta también para el bienestar de los pueblos y de sus integrantes, el hecho de que el poder religioso y el poder económico se acumulen en manos de la iglesia, o que los detentadores del poder económico se asocien con el clero para su ejercicio. La historia denuncia en México, como en otras partes, que un clero opulento, olvida su misión espiritual y mediante el ejercicio del poder religioso trata de acrecentar sus bienes temporales en evidente abandono de la premisa de Cristo, “mi reino no es de este mundo”, (Jn 18:36) pero todavía

más desastrosa resulta la conjunción del poder político, del económico y del religioso en unos mismos detentadores, quienes en tales circunstancias incurren en mayores excesos en perjuicio de los gobernados. Por el contrario, el depositario del poder político debe aspirar a respaldarlo con gran fuerza moral para que sus disposiciones estén invariablemente revestidas de sentido ético, de *auctoritas* -como decían los latinos-, que le permitan obtener una constante legitimación, también conviene que a la postre el poder estatal cuente con una reserva de poder tecnológico para asegurar la actualización permanente de sistemas y procedimientos en la administración pública y estimular la invención y la innovación.

97

Reflexiones finales

Es posible inferir un regla constante e invariable en el ejercicio de las funciones del poder por parte de sus depositarios, derivada de las cualidades de aquellas, así como de las condiciones en que se ejercen, regla a la que denominó “Ley de bronce del poder”, cuya esencia -insinuaba Montesquieu- al apuntar en *El espíritu de las leyes*, es una experiencia eterna, que todo hombre que tiene poder siente la inclinación de abusar de él yendo hasta donde

encuentra límites o fronteras. La aleación de cobre y estaño conocida como bronce, se caracteriza por tener una gran dureza, superior a la del hierro, y la mayoría de las aleaciones de dos elementos químicos, razón por la que empleo la expresión “ley de bronce” para denotar la invariabilidad de una acción que en la realidad se repite de manera inexorable. Conforme al cual, todo depositario del poder político, económico y religioso, tiende a acrecentarlo y con frecuencia pretende obtener depósito de otro o de los otros dos tipos del poder. Díganlo si no, los empresarios Donald Trump en Estados Unidos, y Mauricio Macri en Argentina; o los políticos corruptos mexicanos, Guillermo Padrés en Sonora y Javier Duarte en Veracruz.

Bibliografía

Aquino, Tomás (2003), *Contra impugnantes Dei cultum et religionem*, Opúsculos y obras selectas, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos.

Aristóteles (1980), *La Política*, Trad. De P. De Azcárate, Madrid, Editorial Espasa Calpe, S.A., 11ª edición.

Bossuet, Jacques Benigne (1973), *Política sacada de las sagradas escrituras*,

trad. Maestro Aguilera, Jaime, Madrid, Tecnos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Art. 39, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Engels, Federico (1977), *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Editores Unidos Mexicanos.

Gómez, Ignacio (1948), *El origen del poder político según Francisco Suárez*, México, Editorial Jus.

Hauriou, André (1971), *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad., José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel.

Montesquieu (1951), Charles de Secondat Barón de la Brede y de, *El espíritu de las leyes*, trad. Nicolás Esteváñez, Buenos Aires, Librería “El Ateneo” Editorial.

Weber, Max (1984), *Economía y sociedad*, 2ª ed. Trad. José Medina Echavarría y otros, México, Fondo de Cultura Económica.

JORGE FERNÁNDEZ RUIZ. Abogado, licenciado en Economía, maes-

tro en Administración Pública, doctor en Derecho. Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de otras 21 universidades de México y del extranjero. Es investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e integrante del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Se ha desempeñado en diversos cargos públicos en el ámbito estatal y federal.

Su propuesta jurídica administrativa y constitucional se ha visto inspirada a través del amplio estudio y conocimiento de la vida y obra de Valentín Gómez Farías y de Benito Pablo Juárez García en su calidad de juristas y hombres de Estado. Su análisis jurídico ha aportado serias consideraciones del derecho a la identidad, la corrupción del poder público, así como el análisis a diversos derechos humanos, donde destaca el derecho humano al agua.

Su análisis y crítica del poder público a través del Derecho Administrativo, ha incidido en aspectos que inclusive han llegado a permear decisiones de la vida nacional: análisis al sistema del Derecho Electoral mexicano, autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, régimen de Derecho Turístico que impacta sobre los bienes nacionales estratégicos para la Nación, consideraciones sobre el derecho de

tenencia de la tierra en México, aportaciones sobre las reformas a la Ley Federal de Competencia Económica, estudios sobre el Derecho Urbanístico, análisis del régimen de las telecomunicaciones, por citar algunos.

Por la solidez de sus aportes en la transformación del Derecho Administrativo y su trayectoria académica que contribuye a la doctrina jurídica iberoamericana en el ámbito de las humanidades, ha recibido diversas distinciones por entidades académicas y profesionales tanto nacionales como internacionales entre las cuales destacan “Doctor Honoris Causa” otorgado por las siguientes instituciones: Universidad Cuauhtémoc de Puebla, en 1981, por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán, en 2007, por la Universidad de Guadalajara, en 2013; también recibió la “Medalla IUS 2007”, distinción otorgada por la Facultad de Derecho de la UNAM, en 2007, entre muchas otras distinciones.

Ha escrito más de cuarenta obras originales en las áreas ya comentadas, más de setenta capítulos de investigación en obras colectivas, y más de cuarenta artículos científicos jurídicos.

Ha coordinado más de veinte obras colectivas nacionales e interna-

cionales, así como prologado más de treinta obras jurídicas.

Este artículo es resultado de la ponencia pronunciada el 28 de junio de 2017, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.

Lineamientos de publicación

La revista RC ET RATIO es una publicación semestral de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México, que mantiene abierta la recepción de escritos durante todo el año. Los trabajos pueden ser: artículos, ensayos, reseñas, entrevistas, ponencias, documentos.

El trabajo debe incluir una ficha curricular que contenga: nombre del autor (es), grado académico, institución y/o dependencia donde trabaja (n), líneas de investigación, correo electrónico, dirección postal y teléfono.

Los escritos pasan por dos instancias de selección. En la primera, el Consejo Editorial de la revista realiza la revisión editorial con base en el cumplimiento de los lineamientos generales de publicación para su aceptación. En caso de ser aceptado, se turna a una segunda instancia, para un proceso de dictamen a cargo de un experto el tema que corresponda al escrito.

El resultado del dictamen consiste en: aprobado para publicarse, condicionado a realizar cambios obligatorios, rechazado. Los resultados de los dictámenes son inapelables.

En caso de que el escrito sea aceptado, el Consejo Editorial se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo así como los cambios editoriales necesarios para mejorar dicho escrito.

Lineamientos para la presentación de documentos

101

Los textos deben enviarse en idioma español; estar escritos en formato Word; tipo de letra *Times New Roman*, tamaño 12, interlineado 1.5, margen de 3 centímetros, justificado.

Tener una extensión mínima de 15 páginas y máxima de 25 páginas, incluyendo bibliografía, cuando se trate de artículos y ensayos. Respecto de las reseñas, su extensión no debe exceder las 8 páginas. Las conferencias y entrevistas no tienen extensión mínima ni máxima.

Los ensayos y artículos deben iniciar con un resumen y tres palabras clave, ambos en inglés y en español, que contenga el objetivo del escrito y las conclusiones sustanciales.

Las citas deben presentarse bajo el sistema de referencias Harvard:

Apellido del autor, año de publicación: página (s). Ejemplo: (Burke, 1997: 39).

Apellido del autor, año de publicación. Ejemplo: (Burke, 1997).

En las notas a pie de página no se deben colocar referencias bibliográficas, únicamente se deben realizar comentarios o agregar información relativa al texto referido en el cuerpo del escrito.

Las ilustraciones (gráficas, cuadros, tablas) deben presentarse en formato original e incluir título, fuente, presentarse en escala de grises, y en formato TIF o JPG.

Fuentes bibliográficas

Únicamente las citas que se referencian en el escrito deben enlistarse en las fuentes bibliográficas. Deberán presentarse como sigue:

Libros con un autor:

Apellido y nombre del autor (año), *Nombre de la obra*, país, editorial. Ejemplo: Burke, Edmund (1996), *El descontento político*, México, Fondo de Cultura Económica.

Libros del mismo autor, editados el mismo año:

Sartori, Giovanni (2007a), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus.

Sartori, Giovanni (2007b), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.

Libros con dos o más autores:

Marx, Karl y Friedrich Engels (2004), *Manifiesto comunista*, Madrid, Alianza Editorial.

Hamilton, Alexander et al. (1998), *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica.

102

Capítulo de libro:

Casar, María Amparo *et al.* (2010), “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Merino, Mauricio *et al.* (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, III, UNAM/CIDE.

Obras de Institución:

Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México (2013), *Manual del Procedimiento Administrativo para las Contralorías Municipales*, Toluca, México, Poder Legislativo del Estado de México.

Artículos de revista:

Carrera, Ady Patricia (2013), “Gestión financiera municipal para el desarrollo”, en *RC ET RATIO*, año IV, no. 6, Toluca, Estado de México, Poder Legislativo del Estado de México, pp. 25-40.

Envío de escritos

Las propuestas de escritos deben remitirse como anexo de un mensaje dirigido a Victorino Barrios Dávalos, al correo electrónico: cpl@cddiputados.gob.mx y arualcrdova@yahoo.com.mx