





**SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**  
**Congreso Redipal** **VIII**  
Virtual



# SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Congreso Redipal VIII Virtual VIII

RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS

COLECCIÓN SEDIA. PENSAMIENTO ANALÍTICO LEGISLATIVO  
SERIE CONGRESOS VIRTUALES

Víctor David Pitalúa Torres  
Coordinador





JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

**Dip. César Camacho**

Presidente

MESA DIRECTIVA

**Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva**

Presidente

SECRETARÍA GENERAL

**Mtro. Mauricio Farah Gebara**

Secretario

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

**Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas**

Secretario

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN,  
INFORMACIÓN Y ANÁLISIS (SEDIA)

**Lic. José María Hernández Vallejo**

Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS (SIA)

**Mtra. Avelina Morales Robles**

Directora

RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LÍNEA (REDIPAL)

**Mtro. Víctor David Pitalúa Torres**

Coordinador



Advertencia: La Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura, no se identifica necesariamente con las opiniones sostenidas en esta publicación. Éstas recaen única y exclusivamente en los autores de cada una de las participaciones.

Sistema Nacional Anticorrupción  
Congreso REDIPAL Virtual VIII  
Colección Sedia. Pensamiento Analítico Legislativo  
Serie Congresos Virtuales

Primera edición 2016  
ISBN: 978-607-9423-76-6

Queda prohibida la reproducción total o parcial, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa de los editores, en términos de lo así previsto en la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Diseño editorial y de portada: Vanessa Ángel  
Edición y corrección de estilo: Roberto C. Montero R.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Impreso en México / Printed in México  
Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados

D.R. © Cámara de Diputados, LXIII Legislatura  
Av. Congreso de la Unión Núm. 66,  
Colonia El Parque, Delegación Venustiano Carranza,  
CP 15960, Ciudad de México.

## ÍNDICE

<b>Prólogo</b>	
Dip. César Camacho	13
<b>Presentación</b>	
José María Hernández Vallejo	15
<b>Introducción</b>	
Avelina Morales Robles	17
<b>Convocatoria</b>	19
<b>Relatoría</b>	
Octavio García Ramírez	23
<b>TEMA 1</b>	
<b>EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: RETOS Y PERSPECTIVAS PARA SU INSTRUMENTACIÓN EN LOS PODERES PÚBLICOS DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO</b>	
<i>Sistema Nacional Anticorrupción: ¿federalizar o centralizar el combate a la corrupción?</i>	
Jorge Chaires Zaragoza	31
<i>Del diseño y los retos de la instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción</i>	
Gerardo Hernández	41
<i>La corrupción en el México de hoy</i>	
Marcela González Duarte	55
<i>La corrupción en México</i>	
José Ramón González Chávez	73
<i>El componente elitista del régimen político mexicano</i>	
Gabriela Peral Galicia y José Luis Chávez García	85
<i>Sistema Nacional Anticorrupción: Puntos torales e interrogantes</i>	
Sujey Azucena Villar Godínez	95
<i>Conflicto de interés</i>	
Sandra Maricela Flores Alonso	107
<i>Mitos de género en torno de la corrupción</i>	
Adriana Medina Espino	123
<i>Las nuevas TIC como herramientas para la transparencia, rendición de cuentas y la denuncia</i>	
Jorge Cajiga Calderón	133



## TEMA 2

### CULTURA DE LA LEGALIDAD Y LA INEFICACIA DEL DERECHO EN AMÉRICA LATINA

<i>La cultura de la legalidad y el incumplimiento de la ley</i> Verónica Sánchez García	143
<i>Cultura de la ilegalidad e ineficacia del Derecho en América Latina</i> Julio Armando Rodríguez Ortega	157
<i>La débil cultura de la legalidad como causa de la ineficacia del Derecho a partir de la formación académica de los abogados</i> María Concepción Vázquez Ojeda	169
<i>Refundación del Estado Mexicano y nuevo pacto social</i> Bárbara Leonor Cabrera Pantoja	179
<i>A casi 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917: La cobertura de facto del artículo 3º Constitucional</i> Biella Castellanos Yángulova	195
<i>La brecha entre la justicia, la ley y el Derecho. Todos en la misma escena humana</i> María Carolina Estepa Becerra	205
<i>La ineficacia de los derechos humanos en el arraigo</i> Javier Alberto García González	215
<i>Interés particular vs. interés general en la creación de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y su reglamento</i> Martha Cristina Daniels Rodríguez	225
<i>Configuración normativa de las leyes en el marco competencial de los órdenes jurídicos</i> José Miguel Madero	235
<i>Categoría jurídica del principio democrático en la hechura de leyes</i> Sara Berenice Orta Flores y Jorge O. Bercholc	249
<i>Bicameralismo: La relevancia de las tensiones interpartidarias en presencia de cámaras similares. Los casos de Colombia, México y Uruguay</i> Javier Rosiles Salas	265



*La evaluación de la ley en el Perú: ¿Pueden las leyes dejadas a su suerte contribuir a una cultura de la legalidad?*  
Fernando Bravo Alarcón 285

*Poder, factores reales de poder y legitimidad*  
Samuel Hernández Apodaca 293

### TEMA 3

#### REFORMA POLÍTICA 2014: RETOS Y PENDIENTES ANTE EL PROCESO ELECTORAL DEL 2015

*Las elecciones federales de 2015: antesala y “prueba de fuego” de la reforma político electoral*  
Alfredo Sainez Araiza 303

*Aspectos trascendentes de la reforma constitucional en materia política 2014*  
César Lobsang de la Cruz Moreno 311

*Los escollos de la reforma político electoral*  
Silvia del Carmen Martínez Méndez 319

*La fiscalización electoral en el proceso electoral de 2015: El caso del PVEM*  
Luis Fernando Ordaz Bautista 333

*El nuevo orden constitucional en materia de género. Permisos y restricciones para el proceso electoral 2015 de México*  
María Jazmín Marín Buendía 347

*Democracia interna y cuotas de género en los partidos políticos mexicanos*  
Lorena Vázquez Correa 363

*El Desarrollo de la Paridad de Género en Candidaturas Municipales, El Caso Tabasco*  
Ariadna Patricia Salas Rizo 377





## Prólogo

Legislar obliga a tomar el pulso a la problemática social, lo cual exige indagar, realizar actividades intelectuales y hasta experimentales para aumentar el conocimiento. Investigar es, pues, indispensable en la función parlamentaria.

Cada día más compleja, crecientemente especializada, la labor legislativa demanda sensibilidad social. Los representantes populares, en tanto ciudadanos cotidianos, entienden y enfrentan los mismos desafíos que agobian a quienes representan; le suman su experiencia profesional y la riqueza de sus variadas concepciones ideológicas. Adicionalmente, se cuenta con los relevantes puntos de vista de las organizaciones de la sociedad civil y los observatorios ciudadanos, y qué decir de la aportación de base científica que hacen los centros de investigación parlamentaria, verdaderos generadores de conocimiento con clara aplicación práctica, útiles para afrontar diversas demandas sociales concretas.

Se trata de un ejercicio de vinculación entre la reflexión y la aplicación, que por fortuna se ha venido generalizando en la práctica institucional, al contar con dichos centros en los congresos y legislaturas de los estados, en los cuales se producen los insumos que sirven para la construcción de los marcos normativos para la sociedad.

La investigación parlamentaria en México ha ido cobrando fuerza desde hace unos tres lustros, con la creación y consolidación de los institutos y centros de investigación y estudios legislativos, tanto en el ámbito del Congreso de la Unión como en el plano de las entidades federativas. Las frecuentes reuniones de parlamentarios e investigadores en un marco de naturaleza académica, derivada de las actividades de estos cuerpos técnicos de las legislaturas, muestra cuánto ha evolucionado la labor parlamentaria.

Es precisamente una memoria de este tipo de reuniones la que ahora tenemos la oportunidad de presentar. El lector tiene en sus manos la memoria del Congreso Virtual Red de Investigadores Parlamentarios en Línea 2015, que recopila todos los trabajos de quienes se encuentran en estrecha relación con el quehacer parlamentario, a través de sus aportaciones para la reflexión, el conocimiento o el entendimiento de lo que se discute y aprueba en los poderes legislativos mexicanos; un eco de lo que la agenda legislativa reporta en cada periodo de sesiones y que debe ser conocido por los legisladores, pero especialmente por la ciudadanía.

La Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL) es un esfuerzo sin parangón en los parlamentos nacionales, que se ha significado desde su fundación por el aporte a la cultura jurídica y a la discusión política; concurrencia de voluntades decididas a participar en un clima plural, abierto y libre sobre los temas más relevantes para la sociedad, desde las perspectivas jurídica, política, económica y cultural.



La REDIPAL aglutina cientos de voces de hombres y mujeres que a lo largo del país, e incluso en el extranjero, contribuyen con sus reflexiones y estudios a enriquecer el debate de las instituciones desde el momento mismo en que se plantean como posibilidades dentro del concierto constitucional federal o estatal, pero también para discutir sobre sus alcances y sus resultados.

Es por este enfoque que la labor compartida en REDIPAL no sólo interesa en el ámbito nacional, sino que trasciende las fronteras; y convoca a la participación de importantes investigadores de Argentina, Colombia y Perú, cuyas colaboraciones son parte de esta obra.

Veintinueve ponencias referentes a “El Sistema Nacional Anticorrupción: retos y perspectivas para su instrumentación en los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno; la Cultura de la legalidad y la ineficacia del derecho en América Latina; y la Reforma política 2014: retos y pendientes ante el proceso electoral del 2015”, fueron los temas abordados. Por su evidente actualidad, esas colaboraciones son luz que habrá de iluminar el pensamiento y el camino del legislador. Son asuntos que, si bien centran su atención en fenómenos de coyuntura de la política mexicana, pueden resultar de interés y utilidad parlamentaria en América Latina.

Es relevante señalar que los participantes en REDIPAL se anticiparon a la discusión pública, al iniciarla en el ámbito académico, lo cual acredita la oportunidad de su trabajo y su contribución al enriquecimiento de los debates legislativos.

No debe quedar ahí la reflexión; debe ayudar también a la consolidación de una cultura jurídica que nos identifique, además de aportar elementos para robustecer nuestro constitucionalismo. En ese aspecto, debe decirse que la REDIPAL ha convocado, en el marco de la celebración centenaria, a la elaboración de textos *ad hoc* para conmemorar la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, más allá del tradicional análisis de las reformas constitucionales y legislativas que han tenido lugar en nuestro país.

Esa labor constante que favorece la información y aporta a la reflexión, se debe a todas las fuerzas políticas que concurren en la Cámara de Diputados. Alcanzar acuerdos para actualizar el marco jurídico nacional es, de suyo, un logro; además, su procesamiento es material invaluable para el análisis y la ulterior toma de decisiones.

Es un honor pertenecer a este grupo disímulo y plural de quienes, desde la especulación y la investigación, animan una importante trinchera en el afán incesante de contar con el México que merecemos.



## Presentación

En un congreso plural, como el mexicano, la comunicación eficaz juega un papel relevante, toda vez que, ante el reto y los ejercicios del debate, la argumentación, los acuerdos y arreglos institucionales, se hace necesario contar con las herramientas efectivas que permitan el intercambio de ideas entre los parlamentarios y los hacedores de las políticas.

Afortunadamente vivimos en una era en la que el desarrollo de los medios abona a esta tarea. La aparición de las nuevas tecnologías de comunicación y de información (TIC) ha mejorado de una manera asombrosa la comunicación. La obtención e intercambio de información se acelera cada día, pero, curiosamente, entre la excesiva cantidad de información, el dilema es, ahora, la obtención de información, depurada, clasificada y especializada. Como parte de las TIC, una de las innovaciones que ha influenciado de manera contundente la comunicación, el intercambio de información y la transparencia ha sido, sin lugar a dudas, internet.

Desde la *supercarretera de la información* -como suele llamarse a la internet- podemos acceder a gran cantidad de conocimiento disponible, así como a bases de datos sin necesidad de autorizaciones y a costos muy bajos. Tal es el caso de las redes de profesionales que se agrupan en torno de una plataforma tecnológica virtual para facilitarse el intercambio, la discusión, experiencias y puntos de vista respecto de temas propios del área que les compete.

La Cámara de Diputados a través de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información, y Análisis (SEDIA), tiene un gran compromiso con el fomento y difusión de los productos materiales, y no materiales, que se generan en las distintas áreas que la conforman. La Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL), mediante la sinergia de su trabajo, realiza un congreso virtual cada año, de tal suerte que hoy celebramos la edición número ocho de este significativo evento, cuyo desarrollo y publicación se lleva a cabo a través de internet.

Además, es de gran valía contar con una edición impresa que dé testimonio material del esfuerzo y alcance de este ejercicio intelectual que abona al debate de las ideas, que hace posible conjuntar puntos de vista de los participantes de diferentes latitudes del interior de México y varios países, reunidos en un espacio virtual gracias a la maravilla del internet.

Estoy seguro de que la labor legislativa se enriquece con los planteamientos y análisis teóricos que los participantes han vertido en este volumen de investigaciones, del cual el lector pueda obtener el mayor provecho.

**Lic. José María Hernández Vallejo**

*Director General de Servicios de Documentación, Información y Análisis  
Cámara de Diputados*



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



## Introducción

La Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL) está conformada, al momento, por 802 miembros que se comunican a través de la internet para intercambiar información de interés parlamentario en apoyo a la actividad de asesoría e investigación en torno del Congreso como institución. Este proyecto de grupo interactivo de trabajo a distancia nació en agosto de 2004 con una lista de 45 invitados, principalmente de los institutos de investigaciones de los congresos locales, por lo que en 2016 cumple 12 años de existencia.

Los grupos que actualmente conforman a la REDIPAL son los siguientes: 174 asesores parlamentarios de congresos estatales, 134 investigadores, parlamentarios de congresos estatales, 134 asesores parlamentarios de la Cámara de Diputados, 56 investigadores parlamentarios de CDDHCU, 73 miembros de dependencias varias, 112 académicos, 45 miembros de congresos de otros países, 24 asesores del Senado, 3 legisladores, 47 miembros de organizaciones de la sociedad civil.

La Coordinación de la REDIPAL forma parte de la Dirección de Servicios de Investigación y Análisis (SIA) y juega el papel de vínculo y enlace con los asesores e investigadores parlamentarios de los congresos estatales. Esa conexión es de suma importancia dado que el SIA tiene entre sus actividades la realización de investigaciones comparadas con el ámbito local de los estados de la República, y es a través de ellos como se puede facilitar la obtención de la información fidedigna necesaria de manera expedita.

Otra de las funciones del SIA es la atención de solicitudes de información que demandan legisladores, comisiones y personal técnico que en ellas colaboran, para el mejor desempeño de su labor legislativa. Es a través de la REDIPAL que el SIA extiende sus servicios a las legislaturas locales mediante la atención de sus solicitudes de información especializada.

Gracias a la comunicación constante que tienen los miembros de la REDIPAL, la Red se mantiene viva y en constante participación. Como parte de esta comunicación en el año 2008 se propuso el *Primer Congreso Virtual*, mismo que tuvo buena respuesta. En el año 2015 se realizó la edición número VIII de este evento durante los meses de marzo a septiembre, con la participación de 34 ponentes y un número similar de comentaristas.

Dadas las limitaciones de tiempo y la distancia, la mecánica del Congreso Virtual es paulatina: dos meses de recepción de ponencias; cuatro meses de publicación de resúmenes; un mes de publicación de ponencias completas; dos meses de recepción de comentarios y un mes para publicación de conclusiones. Todo ello en la web.

La temática del Congreso REDIPAL Virtual VIII giró en torno de los siguientes temas:

- 1) El Sistema Nacional Anticorrupción: retos y perspectivas para su instrumentación en los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno.
- 2) Cultura de la legalidad y la ineficacia del Derecho en América Latina.
- 3) Reforma política 2014: retos y pendientes ante el proceso electoral del 2015.



Agradecemos y reconocemos la gran labor de los ponentes y comentarista que con tanta paciencia y esfuerzo, a través de correos electrónicos de ida y vuelta, de precisiones, correcciones y disipación de dudas y puntualizaciones, llevaron a feliz término este Congreso Virtual. Nuestro reconocimiento y agradecimiento al Director General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, Lic. José María Hernández Vallejo y a la Dirección del SIA, por las facilidades y gestión de la presente edición. Así también, queremos agradecer al equipo administrador de la REDIPAL, al personal de apoyo del SIA que hizo posible la publicación electrónica y al personal del SEDIA que participó en la edición de la obra impresa.

***Mtra. Avelina Morales Robles***

*Directora de Servicios de Investigación y Análisis (SIA)*



**Secretaría General  
Secretaría de Servicios Parlamentarios  
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis  
Dirección de Servicios de Investigación y Análisis  
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea**

**CONVOCATORIA**

**CONGRESO REDIPAL “Virtual VIII”  
Marzo-septiembre 2015**

**CALENDARIO**

1. Recepción de ponencias (marzo-mayo 2015)
2. Publicación de resúmenes (abstracts) de las ponencias (marzo-junio 2015)
3. Publicación de ponencias (julio 2015)
4. Recepción de comentarios (julio-agosto 2015)
5. Publicación de conclusiones (septiembre 2015)

**PARTICIPANTES**

Podrán participar todos los miembros de Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL).

**TEMAS**

**1) El Sistema Nacional Anticorrupción: retos y perspectivas para su instrumentación en los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno**

Tópicos propuestos por los miembros de la REDIPAL: Reforma constitucional en materia de corrupción; Ley General de Transparencia como pendiente normativo; Fuero constitucional e impunidad; Impunidad y corrupción; Declaraciones: de intereses, fiscal y patrimonial; Poderes fácticos y corrupción; Responsabilidad política, administrativa y penal; Corrupción, crecimiento económico y desarrollo social; Auditoría Superior de la Federación ASF y la eficiencia en la fiscalización de los recursos públicos; Manejo de datos personales: Privacidad, protección y transferencia segura nacional e internacional; La gobernanza (ciudadanos-gobierno) como instrumento para la transparencia y rendición de cuentas; Las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación TIC como herramientas para la transparencia, la rendición de cuentas y la denuncia; Sistema de Evaluación y monitoreo de las Políticas Públicas desde el Poder Legislativo.

**2) Cultura de la legalidad y la ineficacia del Derecho en América Latina**

Tópicos propuestos por los miembros de la REDIPAL: La débil cultura de la legalidad como causa de la ineficacia del Derecho en América Latina; Interés particular vs. Interés general en la hechura de las leyes en América Latina; A casi 100 años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Refundación del Estado mexicano; Necesidad de un nuevo orden jurídico e ingeniería institucional en México; Constitución Política para el Distrito Federal.



### **3) Reforma política 2014: retos y pendientes ante el proceso electoral del 2015**

Tópicos propuestos por los miembros de la REDIPAL: Asignaturas pendientes de la reforma político-electoral 2014; Procesos electorales 2015 del nuevo orden constitucional.

#### **LINEAMIENTOS**

1. Las ponencias serán enviadas a REDIPAL por correo electrónico en archivo adjunto de Word a victor.pitalua@congreso.gob.mx, no deberán exceder de 15 cuartillas, letra Arial 11, a espacio y medio y deberán contener: 1) título de la ponencia; 2) nombre del autor; 3) domicilio y correo electrónico; 4) resumen (abstract) de un máximo de una cuartilla; 5) conclusiones y 6) referencias bibliográficas o fuentes consultadas.
2. Conforme se vayan recibiendo las ponencias se publicarán los resúmenes (abstract) de las mismas, y posteriormente la totalidad, en orden cronológico de recepción.
3. Se abrirá la recepción de comentarios, mismos que no deberá exceder de dos cuartillas, en Word, Arial 11, a espacio y medio, que se publicarán en su totalidad.
4. El Comité Organizador de REDIPAL elaborará las conclusiones que se publicarán en la RED.

#### **CONSTANCIA DE PARTICIPACIÓN**

1. Se extenderá CONSTANCIA ESPECIAL a los integrantes de la Red que hayan presentado una ponencia en los términos requeridos.
2. Se extenderá CONSTANCIA a los integrantes que hayan elaborado comentarios en los términos requeridos.
3. Las constancias se entregarán en una Ceremonia de Clausura, o bien, se harán llegar por correo postal al término del Congreso a la dirección que indique el participante.

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

1. Los trabajos del Congreso se publicarán a su conclusión.
2. La Ceremonia de Clausura se realizará entre los meses de febrero y abril del 2016.
3. Todo lo no previsto por la presente convocatoria será resuelto, en definitiva, por el Comité Organizador.



## INFORMES Y ACLARACIONES

### Correo electrónico

avelina.morales@congreso.gob.mx

victor.pitalua@congreso.gob.mx

### Página de la REDIPAL

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal.htm>

### Teléfonos

**Internacional:** (+52) 55 50 36 00 00, Ext. 67032, 67031, 67034.

**Larga distancia nacional sin costo:** 01 800 122 6272, Ext. 67032, 67031, 67034.

**Local:** 50 36 00 00, ext. 67032, 67031, 67034.

*Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D. F., marzo del 2015*

ATENTAMENTE

EL COMITÉ ORGANIZADOR



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



## Relatoría<sup>1</sup> Octavio García Ramírez<sup>2</sup>

Una de las tareas constantes de quienes estamos relacionados con el trabajo o quehacer parlamentario es, precisamente, la reflexión de los temas que son tratados en la agenda legislativa y de la coyuntura de los fenómenos que se desarrollan en determinado momento de la historia.

En este contexto, la convocatoria que la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL) es un punto de encuentro virtual de autores y lectores con el único propósito común de debatir y compartir conocimientos y experiencias al servicio del interés parlamentario en México e Iberoamérica.

En esta obra impresa se han seleccionado veintinueve ponencias de los tres grandes temas de la convocatoria al Congreso REDIPAL Virtual VIII. Han sido tratadas con la presentación y discusión de nueve aportes sobre “El Sistema Nacional Anticorrupción”; trece trabajos sobre “Cultura de la legalidad y la ineficacia del derecho en América Latina”, con reflexiones desde México, Colombia, Perú y Argentina; y siete más en torno de la “Reforma Política promulgada en México durante 2014”.

### **TEMA 1. EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: RETOS Y PERSPECTIVAS PARA SU INSTRUMENTACIÓN EN LOS PODERES PÚBLICOS DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO**

Este fue sin duda uno de los temas coyunturales y de mayor relevancia de la agenda legislativa durante los años 2015 y en 2016. Los aportes en esta materia son amplios y exploran, desde diferentes perspectivas, la compleja problemática que rodea a este fenómeno considerado como punto toral a superar para el desarrollo de México y América Latina en muchos sentidos.

Con la tesis central de distinguir entre federalismo, modelo de coordinación y colaboración y una mayor intervención de las autoridades centrales o nacionales, el compañero de Guadalajara, Jalisco, Jorge Chaires Zaragoza en la ponencia *Sistema Nacional Anticorrupción: ¿Federalizar o centralizar el combate a la corrupción?* analiza la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, a partir de la revisión de los antecedentes legislativos sobre fiscalización y los cambios que la reforma implicará sobre las instancias locales de justicia administrativa, combate a la corrupción y fiscalización de las participaciones federales.

En la ponencia *Del diseño y los retos de la instrumentación del Sistema Nacional Anticorrupción*, Gerardo Hernández Hernández identifica la corrupción como problema

<sup>1</sup> Se refiere a las 29 ponencias seleccionadas para la edición impresa.

<sup>2</sup> Miembro de la REDIPAL. Economista por la Universidad Autónoma de México UNAM; estudios de maestría en Alta Dirección de Gobierno y Políticas Públicas por el Instituto Ortega y Gasset, México. Ha sido asesor parlamentario en la Cámara de Diputados Federal. Actualmente es director general de VINCULA Consultoría; octaviogarciaramirez@yahoo.com.mx

público en México y como respuesta, no sólo teórica a partir de la Ciencia de Política, sino contextual en la de agenda parlamentaria. Apunta retos de implementación con la óptica de que todo gobierno es “agente de los ciudadanos” con la superación de las fallas de gobierno -destacadamente problemas de suministro burocrático- y la alineación de incentivos compartidos para la gestión por resultados, mejoría en indicadores globales de transparencia, probidad, honestidad e integridad pública.

Por su parte, Marcela González Duarte del Estado de Morelos en *La corrupción en el México de hoy* asegura que es factible evitar la *kakistocracia*, con la implementación transversal la defensa de los derechos fundamentales en las políticas públicas; sigue los criterios de democraticidad de Bovero; critica sistemática y permanente el sistema democrático y método analítico de divergencias entre modelo teórico y realidad jurídico-política.

En la misma temática, pero desde una perspectiva diferente, José Ramón González Chávez de la Ciudad de México, define en *La corrupción en México* el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado; formula una revisión histórica y distingue factores económicos, políticos y sociales en lo que denomina “una naturaleza multidisciplinaria y multidimensional de la corrupción”.

En el texto *El componente elitista del régimen político mexicano*, Gabriela Peral Galicia y José Luis Chávez García, también participantes de la Ciudad de México, documentan una incidencia sistemática de grupos económicos específicos en la estructura gubernamental y funcionamiento del sistema político nacional. Parten del movimiento revolucionario de 1910 hasta el año 2012, cuyos vínculos políticos y económicos se ha preservado en dos órbitas, una formal, legal y democrática -que busca el bienestar común- y otra informal, real y antidemocrática -que expresa los intereses de élite.

Sujey Azucena Villar Godínez desde Nayarit, al analizar la reforma constitucional en materia de corrupción, identifica 44 elementos de análisis y 20 cuestiones de implementación en los diversos los órdenes de gobierno, en el documento intitulado *Sistema Nacional Anticorrupción: Puntos torales e interrogantes*.

Por su parte, Sandra Maricela Flores Alonso de la Ciudad de México en la ponencia *Conflicto de interés*, aborda este tema desde dos niveles: como conflictos de intereses institucionales y como conflictos de intereses personales, donde la percepción plantea tanto una preocupación ética, como un efectivo conflicto de interés. Aborda también el problema desde el enfoque de los derechos, ya que el país está atrapado en una legislación confusa que no garantiza sus respectivos derechos ni a los ciudadanos ni a los servidores públicos.

*Mitos de género en torno de la corrupción* es la aportación de Adriana Medina Espino de la Ciudad de México, en la que considera errónea la premisa esencialista de que las mujeres -respecto de los hombres- son menos tolerantes a la corrupción y menos propensas a involucrarse en este tipo de tratos. Señala que esta idea preconcebida debe superarse, aún y cuando se impulse mayor presencia de las mujeres en la política, pues es un tema de reglas y no de género.



Jorge Cajiga Calderón del Estado de México en su trabajo *Las nuevas TIC como herramientas para la transparencia, rendición de cuentas y la denuncia*, advierte que la consecución de los tratados internacionales signados en la materia por México, el cumplimiento de su mandato constitucional y la construcción de gobiernos abiertos, requieren de una ampliación de conciencia en la toma de decisiones, programas de alfabetización digital y acciones crecientes de digitalización de los archivos y publicaciones gubernamentales, así como de una mayor claridad y menor alcance en las causales de reserva de información en los ámbitos local y federal.

## TEMA 2. CULTURA DE LA LEGALIDAD Y LA INEFICACIA DEL DERECHO EN AMÉRICA LATINA

Uno de los temas trascendentales que no pudo haberse quedado marginado es el de la Cultura de la Legalidad. Este fenómeno acapara cada vez más la atención de los estudiosos desde diferentes disciplinas, dado que aseguran que es “Talón de Aquiles” de la ineficacia del Derecho sobre todo, en América Latina”. Mientras no se fortalezca la cultura del respeto y el cumplimiento de las leyes, no servirá de mucho el que se tenga un marco jurídico de calidad.

En este sentido, Verónica Sánchez García de Guadalajara Jalisco en su trabajo *La cultura de la legalidad y el incumplimiento de la ley* aprecia una excesiva legislación que dificulta su coercitividad y aumenta el ejercicio discrecional del poder -dada la baja posibilidad de sanción-; situación que genera desconfianza en la sociedad. Igualmente identifica retos en materia de Estado de Derecho, colaboración en el sistema de procuración de justicia y la cultura de la denuncia.

Julio Armando Rodríguez Ortega, quien colabora en el evento desde Bogotá, Colombia, en la ponencia *Cultura de la ilegalidad e ineficacia del Derecho en América Latina*, impulsa una nueva teoría del Derecho en la globalización basada en los conceptos y herramientas epistemológicas, tales como la autorreferencialidad, autopoiesis, diferenciación, complejidad y reflexibilidad, así como un nuevo formato político y paradigma jurídico en el marco del Estado de Derecho, que robustezca el poder ciudadano por encima del clientelismo y la complicidad entre poderes públicos.

Desde San Luis Potosí María Concepción Vázquez Ojeda en la ponencia *La débil cultura de la legalidad como causa de la ineficacia del Derecho a partir de la formación académica de los abogados*, argumenta por qué la formación del profesional del Derecho es clave en el camino hacia la justicia cotidiana, la consolidación de la cultura de la legalidad y el fortalecimiento del sistema de procuración de justicia.

En el marco del Centenario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde la Perla Tapatía, Guadalajara, Jalisco, Bárbara Leonor Cabrera Pantoja en su exposición *Refundación del Estado Mexicano y nuevo pacto social*, analiza y mapea los artículos constitucionales y periodos presidenciales e identifica la necesidad de una organización política que renueve de fondo, el pacto social y constituyente nacional, con “reglas del juego” adecuadas al siglo XXI.



En la misma temática, desde Villahermosa, Tabasco Biella Castellanos Yángulova con el trabajo *A casi 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917: La cobertura de facto del artículo 3º Constitucional*, identifica nueve propósitos en las sucesivas reformas para configurar en la educación impartida por el Estado: un carácter federalista, laico, social, democrático-liberal, impulsor de la autonomía universitaria, de estándares de cobertura y calidad crecientes, así como la rectoría del Estado en el sistema educativo nacional y su sistema de evaluación.

Con un ejercicio de empatía global desde el Derecho y la justicia, desde Bogotá, Colombia María Carolina Estepa Becerra, demanda en su ponencia *La brecha entre la justicia, la ley y el Derecho. Todos en la misma escena humana* un ejercicio de armonización en pro de la protección integral y más amplia de las personas con base en tres definiciones: seguridad humana, derechos humanos y desarrollo humano.

De frente a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, Javier Alberto García González, desde Guadalajara, Jalisco, en su ponencia *La ineficacia de los derechos humanos en el arraigo*, con base en una profusa revisión de los antecedentes jurisdiccionales, argumenta preceptos constitucionales y ratificación de instrumentos internacionales en materia de la protección de los derechos a la integridad y libertad personal, garantías judiciales y derecho de circulación y de residencia.

Por su parte, Martha Cristina Daniels Rodríguez de Xalapa, Veracruz, enfoca un caso de legislación contemporánea en la ponencia *Interés particular vs. interés general en la creación de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y su reglamento* con vigentes reflexiones de Rousseau, acerca de la voluntad de todos (que atiende al interés privado) y la voluntad general (que atiende al interés común) y apunta que la tarea del legislador en este sentido, requiere conocimiento, tacto, visión, prudencia y un enorme sentido de responsabilidad.

Desde Tepic, Nayarit, nuestro distinguido compañero José Miguel Madero Estrada en su trabajo *Configuración normativa de las leyes en el marco competencial de los órdenes jurídicos* identifica una nueva ingeniería en la formación de las leyes del Estado Federal Mexicano. Madero desde la óptica del análisis del sistema de facultades del Congreso de la Unión, integra un estudio de la reforma político-electoral 2014 y los sistemas penal acusatorio y nacional anticorrupción.

Así también, desde la Argentina, Sara Berenice Orta Flores y Jorge O. Bercholc participan con la ponencia *Categoría jurídica del principio democrático en la hechura de leyes* en la que analizan las reglas de mayoría (que protegen las decisiones colectivas del órgano colegiado), participación (especialmente de las minorías) y publicidad (con especial transparencia) en el trabajo parlamentario.

La participación de Javier Rosiles Salas de la Ciudad de México, en *Bicameralismo: La relevancia de las tensiones interpartidarias en presencia de cámaras similares. Los casos de Colombia, México y Uruguay*, pone de relieve que en países con sistema bicameral se aprecian, cada vez más, cámaras con una conformación similar en la proporción de



los partidos políticos que las conforman, lo que favorece el desvanecimiento de los argumentos clásicos que justifican la existencia de dos cámaras.

El país andino está presente, Fernando Bravo Alarcón en su ponencia *La evaluación de la ley en el Perú: ¿Pueden las leyes dejadas a su suerte contribuir a una cultura de la legalidad?* concentra su atención en la evaluación de los efectos de las leyes sobre el crecimiento económico, las políticas de Estado y la aplicación de otras leyes. Propone evitar la “inflación legislativa” a través de un tamiz de priorización en el tratamiento de las leyes que se analizan en el Congreso mediante su relevancia política, vinculación con las políticas públicas, grado de generalidad y viabilidad metodológica y técnica.

Desde Guadalajara, Jalisco Samuel Hernández Apodaca en su aportación *Poder, factores reales de poder y legitimidad* hace un recorrido teórico de las diferentes acepciones de concepto de “poder”. Parte de la doctrina del Estado de Derecho que exige que el principio que inspire toda acción estatal consista en la subordinación de todo poder al Derecho. Presenta elementos sobre la influencia de los factores reales de poder frente a la legitimidad, de cómo estos influyen los ejercicios de Gobierno y el papel del Poder Legislativo en este fenómeno.

### **TEMA 3. REFORMA POLÍTICA 2014: RETOS Y PENDIENTES ANTE EL PROCESO ELECTORAL DEL 2015**

El tema de las “reformas estructurales” fue ampliamente tratado en la edición del Congreso REDIPAL Virtual VII del año 2014. Para dar continuidad a este tema, la “reforma política” es abordada en esta edición dado que las expectativas están centradas en los resultados de los procesos electorales que se desarrollaron durante el 2015. Es por ello que en esta tercera parte de la obra diversos trabajos abordarán la coyuntura de la reforma y los resultados de los procesos del 2015 y expectativas del 2016. Se tocan tópicos tales como: reforma y resultados; Instituto Nacional Electoral (INE); fiscalización y cuotas de género.

Alfredo Sainez Araiza de Guanajuato, en su ponencia *Las elecciones federales de 2015: antesala y “prueba de fuego” de la reforma político-electoral* analiza la integración, correlación de fuerzas y las coaliciones legislativas de la Cámara de Diputados, en el contexto de las elecciones federales de 2015, con un rediseño electoral, nuevas instituciones, actores políticos y reglas de juego de derecho electoral en México, derivado de la reforma política 2014.

Desde el Occidente del país César Lobsang de la Cruz Moreno de Tepic, Nayarit, en la ponencia *Aspectos trascendentes de la reforma constitucional en materia política 2014* hace una reflexión en torno del sentido de creación del INE desde la revisión histórica del federalismo en México.

Otra compañera de San Luis Potosí, Silvia del Carmen Martínez Méndez en *Los escollos de la reforma político electoral* sintetiza tres de las problemáticas enfrentadas por el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) en el proceso electoral 2014-2015. Por mencionar los más importantes: la incompatibilidad entre las normativas locales y la

general; la violencia que se vivió en las elecciones de junio de 2015 y el abstencionismo. Luis Fernando Ordaz Bautista de la Ciudad de México nos ilustra con su trabajo *La fiscalización electoral en el proceso electoral de 2015: El caso del PVEM*, en el que aborda a detalle el proceso de reforma legal y constitucional en la materia y la calidad de su implementación, a efecto de reflexionar sobre los alcances de la justicia electoral en México.

La compañera Ma. Jazmín Marín Buendía del Estado de México, en su ponencia *El nuevo orden constitucional en materia de género. Permisos y restricciones para el proceso electoral 2015 de México*, hace una importante aportación para el debate, ya que distingue entre equidad, paridad e igualdad para nutrir la interpretación de la normatividad electoral consignada en 2014 en materia de género, ya que en ella se utilizan las tres concepciones de forma indiferente, lo que puede desencadenar ambigüedades de interpretación jurídica.

En la misma tesitura del tema de género, Lorena Vázquez Correa de Zacatecas en la ponencia *Democracia interna y cuotas de género en los partidos políticos mexicanos* analiza el periodo 1990-2015, con el fin de estudiar las reformas de impulso a la participación política de las mujeres, especialmente las denominadas cuotas de género para definir candidatos a cargos de elección, así como las posiciones internas de toma de decisiones en los tres partidos políticos de mayor representación nacional.

Por último, desde Guadalajara, Jalisco, Ariadna Patricia Salas Rizo en la ponencia *El desarrollo de la paridad de género en candidaturas municipales, el caso Tabasco*, lleva a cabo el análisis del contenido, criterios adoptados y temporalidad considerada en las controversias presentadas en el proceso electoral en algunas entidades federativas, complementadas con las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



## TEMA 1

# EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: RETOS Y PERSPECTIVAS PARA SU INSTRUMENTACIÓN EN LOS PODERES PÚBLICOS DE LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO





# SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: ¿FEDERALIZAR O CENTRALIZAR EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN?

Jorge Chaires Zaragoza <sup>1</sup>

## RESUMEN

La reforma constitucional que crea al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) pone de manifiesto la falta de estrategias claras para combatir la corrupción, no sólo por parte del ejecutivo, sino también del Congreso de la Unión. No se tiene claro si afrontamos el problema a partir de un federalismo dual o seguimos con el modelo de coordinación y colaboración o, por el contrario, apostamos por una mayor intervención de las autoridades centrales o nacionales. Bien sabemos que el problema de la corrupción en todos los niveles de Gobierno es sumamente preocupante, pero en los estados y, sobre todo, en los municipios, es más que alarmante. La grave situación por la que atraviesa nuestro país en temas como la corrupción, nos obliga a replantear no sólo las políticas y estrategias que se han diseñado para combatir las, sino incluso de todo el sistema estructural en que se sustenta el Estado mexicano. Ello incluye replantear ciertos principios constitucionales que son la base del sistema federal mexicano, como la soberanía de los estados y la autonomía municipal, los cuales se han malentendido y muchos servidores públicos, envueltos en la bandera federalista, los utilizan como abrigo teórico para tapar y solapar los actos de corrupción al interior de los estados y municipios.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara, México. Correo electrónico: jchairesz@hotmail.com

## I. INTRODUCCIÓN

El 27 de mayo de 2015, y después de un proceso legislativo muy tortuoso, se publicó el tan esperado Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que busca, sobre todo, coordinar los esfuerzos de los tres órdenes de Gobierno para el combate a la corrupción.

La reforma constitucional que crea al SNA se anunció como “un esfuerzo inédito” para combatir y prevenir actos de corrupción tanto en el ámbito público como en el privado, afirmó el presidente Enrique Peña Nieto<sup>2</sup>. Por su parte, Cristina Díaz Salazar, presidenta de la Comisión de Gobernación del Senado de la República, sostuvo que se estaba dando respuesta a una de las demandas más sentidas de la sociedad y que el país estaba ante la oportunidad de dar un paso trascendental en contra de la corrupción en todos los niveles de Gobierno<sup>3</sup>.

Sin embargo, hay que decirlo, la tan esperada y exaltada reforma constitucional terminó siendo un *collage* de disposiciones normativas, que evidencia que no se tiene claro cómo enfrentar el grave problema de la corrupción. La reforma deja más dudas que certidumbre sobre las estrategias que se deben tomar para hacerle frente, no sólo por parte del ejecutivo, sino también por parte del Congreso de la Unión. Se nos presenta como un paso al vacío sin ninguna evidencia clara sobre su eficacia. La mayoría de las reformas al texto constitucional no son trascendentales, sino simples pinceladas que no traerán ningún impacto, por lo que no nos debe de estañar que dentro de unos pocos años, cuando se vea que no hay resultados significativos en el combate a la corrupción, se vuelva a modificar el texto constitucional y se anuncie, otra vez, como la gran reforma contra la corrupción.

En el presente trabajo analizamos brevemente la reforma constitucional que crea el SNA, sobre todo, en lo relativo al impacto que pueda tener en los estados y municipios, en donde existe una problema grave y sistemático de corrupción, pero que no nos atrevemos a abordar en serio por el temor de no violar los principios constitucionales de la soberanía de los estados y la autonomía municipal, en los que se asienta el federalismo mexicano.

## II. ¿FEDERALISMO, COORDINACIÓN O CENTRALIZACIÓN?

El principal cuestionamiento al SNA es que no se tiene claro si retomamos la idea del federalismo dual, seguimos con el modelo de coordinación y colaboración o apostamos por una mayor intervención de las autoridades centrales o nacionales para combatir la corrupción.

En el tema de la fiscalización de los recursos públicos, México se alejó del federalismo dual desde la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el 2000, para optar por el de coordinación y colaboración (Gutiérrez, 1983, p. 344 y Serna, 2008, p.

<sup>2</sup> <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/sistema-nacional-anticorrupcion-es-un-esfuerzo-inedito-eqn.html>

<sup>3</sup> <http://rendiciondecuentas.org.mx/senadores-aprueban-sistema-nacional-anticorrupcion/>



100), las cuales se realizan a través de convenios a efecto de respetar el pacto federal. Sin embargo, es evidente que esta coordinación y colaboración no ha tenido el éxito deseado, debido a diversos factores, entre los que podemos detectar la complejidad del problema, la multiplicidad de intereses que están en juego, la incapacidad o indiferencia de los estados y municipios de atender el problema, las barreras conceptuales, etcétera.

Como se sabe, el problema de la corrupción en todos los niveles de Gobierno es sumamente preocupante, pero en los estados y, sobre todo en los municipios, es más que alarmante (Figuroa, 2013). Sólo basta con leer los informes de la ASF para darnos cuenta del grave problema.

En el diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado realizado por la misma ASF en el 2013, se señala de manera puntual cuáles son las áreas que se consideran de mayor riesgo para la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Una de las áreas de opacidad que detecta la ASF son las debilidades en los sistemas de control interno de las entidades federativas y municipios, acentuados de manera significativa en el caso de los municipios. Para la ASF es un aspecto que incide de manera fundamental en la calidad y transparencia de la gestión y resultados de los fondos y programas del gasto federalizado, por lo que considera que su atención es esencial para alcanzar gestiones más eficientes, transparentes y sujetas a procesos efectivos de rendición de cuentas (ASF, 2003).

En su momento, el auditor superior de la federación, Juan Manuel Portal, lo advirtió con todas sus letras: “No hay una independencia de los entes fiscalizadores en los estados”:

Prácticamente están casi comandados por el gobernador, aunque dependen y los nombran el Congreso local, las instrucciones y la cercanía, influencia y el ambiente que se da en los estados hace muy difícil la labor de un auditor superior; si hiciera público todo, pues lo quitan, y no sólo es que lo quiten, sino que no puede conseguir trabajo y sus hijos y esposa viven y trabajan en esa comunidad, es muy complicado. Y también hay estados con debilidad en sus Congresos, en muchos estados el gobierno en turno tiene influencia en los Congresos (*El Universal*, 2015)<sup>4</sup>.

Frente a esta realidad, la pregunta es: ¿los estados y municipios realmente se pueden hacer cargo del combate a la corrupción?

Se puede decir que la creación de un SNA tiene como antecedente al Sistema Nacional de Fiscalización que fue implementado en 2011. Se concibió como un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país. La finalidad es que todos los órganos responsables del combate a la corrupción del país puedan trabajar bajo una misma visión profesional, con similares estándares, valores éticos y capacidades técnicas en la revisión del uso de los recursos públicos.

<sup>4</sup> <http://m.eluniversal.com.mx/notas/nacion/2015/los-34peces-gordos-34-no-son-tontos-auditor-1079352.html>

El presidente Enrique Peña Nieto, unos días antes de iniciar su mandato, envió un paquete de iniciativas al Congreso de la Unión a efecto de crear la Comisión Nacional Anticorrupción. En la presentación de la iniciativa, el entonces candidato a la presidencia enfatizó que “el mensaje es muy claro; evitar prácticas de corrupción *en todos los niveles de Gobierno*”.

Ante tal declaración, surgía la interrogante de qué tanto la pretendida Comisión Nacional Anticorrupción iba a invadir la esfera de competencias de los estados y municipios. En un sistema que se respetara como federal, era de esperarse que el ejecutivo federal anunciara reformas para combatir la corrupción en el ámbito federal, y que dejara a los estados y municipios que arreglaran sus asuntos internos.

La declaración era un presagio sobre la tendencia centralizadora del Gobierno de Peña Nieto, que se ha ido materializando en las sucesivas reformas constitucionales, como la reforma en seguridad pública, educación y transparencia.

En la creación del SNA se refleja la ambivalencia de opiniones en cuanto al reparto de competencias de nuestro sistema federal. Si bien se concibe como una instancia nacional de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de Gobierno (federal, estatal y municipal), también se trató de respetar el federalismo dual, al considerar que cada entidad federativa establezca sistemas locales anticorrupción. Esto es que se prevé la existencia de dos sistemas anticorrupción: uno nacional y otro local, por lo cual es de preverse que en la aprobación de ley secundaria se abra un fuerte debate para definir los alcances de las competencias de cada uno de ellos.

Se dispone que el SNA cuente con un comité coordinador, integrado por diferentes titulares de órganos federales<sup>5</sup>, con atribuciones, entre otras, para diseñar y promover políticas integrales a nivel nacional en materia de fiscalización y control de recursos públicos; para determinar los mecanismos de intercambio de información, y el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de Gobierno, pero sin la representatividad de los Gobiernos estatales ni municipales.

El constituyente permanente tuvo mucho cuidado de no invadir la esfera de competencias de los estados en cuanto a las posibles sanciones, y previó que el comité pueda emitir simples recomendaciones a las distintas autoridades con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento para la prevención de la corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Se dispone que dichas autoridades se limitarán a informar al comité sobre su atención; es decir, son simples recomendaciones sin que se precisen las consecuencias de su incumplimiento.



<sup>5</sup> Dicho comité estará conformado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la fiscalía responsable del combate a la corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el comisionado presidente del organismo garante que establece el artículo 6º de la Constitución, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

### III. DEBATES PARLAMENTARIOS

En los debates de los diputados también se evidenció esta ambivalencia sobre el federalismo mexicano. Por un lado, están aquéllos que piden que se respete el federalismo dual y, por el otro, quienes optan por el federalismo de coordinación y colaboración, pero con preeminencia de la federación.

El diputado por Michoacán, Víctor Manuel Manríquez González, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), denunció que a pesar del avance que se lograba con la creación del SNA, le inquietaba el tema del federalismo, pues señaló que no estaba de acuerdo en disminuir la capacidad y actuación de los Gobiernos estatales y municipales y en que se le traslade la responsabilidad a la federación:

Hemos cedido parte de la soberanía en otros problemas y ha sido contraproducente. Se diga como se diga en la práctica, somos un país centralista, un centralismo con una cara autoritaria. Eso me preocupa mucho porque hemos visto una y otra vez la tentación por parte de la federación en ejercer un control político, hemos sido testigos de la presentación de castigar a quienes tengan una posición diferente a la federación. Por eso no estoy a favor de que los estados le cedan la facultad a la federación para fiscalizar las participaciones federales que son recursos propios de los estados.

No se resuelve el problema señalando que ahora será la Auditoría Superior de la Federación la que realice esta actividad. Hasta hoy la auditoría no ha evitado la corrupción. No le demos vuelta. Existe una profunda desconfianza en las acciones del Gobierno federal, la evidencia que hay es la parcialidad de los órganos federales, no tenemos garantías de que la actuación de la auditoría sea imparcial.

Por tal motivo, propongo ante esta asamblea, que no deleguemos, ni centralicemos la fiscalización, les pido que fortalezcamos a los órganos de control locales, generemos verdaderos contrapesos en las entidades federativas y municipios. Fortalezcamos los órdenes de Gobierno locales, no debilitemos el federalismo...

Llama la atención que el diputado por Michoacán, uno de los estados con mayor pobreza y corrupción del país<sup>6</sup>, apueste porque se fortalezcan los órganos de control locales. Si en doscientos años no lo han hecho, por qué hasta ahora viene a pedirlo. Envuelto en la bandera federalista, dice el diputado que deberían generar verdaderos contrapesos en las entidades federativas y municipios. La pregunta es por qué no lo hicieron antes.

Por qué hasta que vieron amenazada su vida interna es que se preocupan en fortalecerlos y crear mecanismos de contrapesos.

<sup>6</sup> Un informe reciente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) reveló que de 2010 a 2012 la cifra de personas en situación de pobreza llegó a 53 millones 349 mil individuos, de los cuales 11.5 millones están en pobreza extrema. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) midió las experiencias de la población al enfrentar una situación de corrupción. Cabe aclarar que el tipo de corrupción que se abordó en la ENCIG es la que se genera en la realización de trámites, solicitudes de servicios y otros contactos con servidores públicos. Michoacán ocupa el lugar número 9.



Por su parte, el diputado por Oaxaca, Carol Antonio Altamirano, también del PRD y, por cierto, el tercer estado con mayor índice de pobreza extrema en México, denuncia que el SNA viola el pacto federal y se entromete en el régimen interno de las entidades y municipios.

Es de hacer notar que a pesar de que reconoce que existen “algunos casos” de malos manejos en la deuda de las entidades, como de los exgobernadores Moreira en Coahuila y Granier en Tabasco, estima que no se deben conculcar las facultades de los estados para enfrentar las debilidades en la fiscalización estatal. Subraya que no por eso se debe destruir el pacto fiscal. “No es correcto acabar con el federalismo ni invadir el ámbito de todos y cada uno de los municipios ni de las 32 entidades”:

Ahora bien, el dictamen no propone una mejora en la fiscalización local, que sin duda es necesaria, ni define nuevos criterios para fortalecer la independencia profesional o el distanciamiento de los auditores respecto de los gobernantes en turno. Simplemente se invade la competencia de las entidades y se señala que las participaciones podrán ser fiscalizadas desde la federación. En vez de mejorar la fiscalización de las entidades, se opta por suplantarla.

Estoy a favor, como la mayoría de ustedes, de un Sistema Nacional Anticorrupción, eso requiere que la reforma haga énfasis en lo sustantivo, mejorar las capacidades de cada nivel de Gobierno para que en conjunto enfrentemos el problema de la corrupción. Eso es mucho mejor a que una de las partes, en este caso la federación, invada a 32 entidades, a los 2 mil 440 municipios y las 16 delegaciones del DF.

(...)

De esta manera, la reforma implica invertir una definición constitucional, según la cual las participaciones son fiscalizadas por los órganos fiscalizadores locales, como es normal que haga cada entidad en el marco de un régimen federal. La reforma debe respetar el régimen interno de cada nivel de Gobierno, para que cada uno apoye y mejore sus acciones para prevenir o sancionar conductas delictivas asociadas a la corrupción desde su ámbito de facultades.

Lo que propongo es sencillo de entender: mejoremos las capacidades locales en vez de suplantarlas. Eso es construir un federalismo moderno. Si se requiere que todos contribuyan a la transparencia, a la fiscalización y a la independencia profesional de los auditores, entonces hagámoslo, pero no nos vayamos por la ruta equivocada de querer suplantar lo que deben hacer las entidades...

El diputado por Oaxaca está en contra de que se suplanten las atribuciones de las entidades y que, en su lugar, se mejoren las condiciones de los entes de fiscalización locales. Sin embargo, pasa por alto que tuvieron doscientos años para mejorar la fiscalización y que, precisamente porque no lo hicieron, es por lo que se están proponiendo alternativas que busquen mejorarla, aunque ello signifique suplantarla.



Por otro lado, se dio un debate muy interesante entre el diputado Francisco Alfonso Durazo Montaña del partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y el diputado Fernando Rodríguez Doval del partido Acción Nacional, que vienen a confirmar las debilidades del sistema federal.

El diputado Durazo denunció que según datos del Banco Mundial, en el 2000 México ocupaba el lugar 53 del *ranking* mundial de corrupción, y que doce años de gobiernos panistas lo había dejado en el lugar 100. El diputado del Partido Acción Nacional le respondió señalando que no fue por culpa del Gobierno federal que México haya perdido posiciones en el *ranking* de Transparencia Internacional, sino que fue por culpa, precisamente, de los gobiernos subnacionales:

Pero lo que usted no dice es que en esos informes de Transparencia Internacional se menciona que precisamente en esos 12 años con el gran impulso que hubo al federalismo en el país, fue en los Gobiernos municipales y estatales donde peor se rindieron cuentas y donde con más opacidad se manejaron los recursos públicos.

### **Tribunal Federal de Justicia Administrativa**

Una de las reformas que consideramos de mayor trascendencia (no necesariamente por ser adecuada) es la transformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, queriéndolo convertir prácticamente en un tribunal de cuentas. Se le quitaron las atribuciones a la ASF para determinar los daños y perjuicios a la hacienda pública y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, para pasarlas al “nuevo” tribunal. Ahora, se prevé que derivado de sus investigaciones, deberá promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos federales y, en su caso, de los estados y municipios.

Sin mayor explicación dentro de la exposición de motivos y en los debates constituyentes, se le quita a la ASF las atribuciones de determinación de daños y fincamiento de responsabilidades. La *ratio legis* era la autonomía del nuevo tribunal. Pero no se dijo nada acerca de si la ASF estaba o no cumpliendo adecuadamente esas atribuciones, como para quitárselas y pasárselas a un nuevo órgano, cuando lo que se pedía era dotar a la ASF de mayores atribuciones.

Por otro lado, aunque no se dice en la exposición de motivos, con las nuevas atribuciones de este nuevo tribunal se deben reducir los tiempos para la imposición de las sanciones, ya que se elimina el procedimiento para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, previsto en el capítulo III de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. El procedimiento administrativo de la ASF, que bien podía durar hasta un año, se desahogaba como un verdadero juicio, en el que se cita al presunto responsable a audiencia, se ofrecen pruebas, se formulan alegatos y, en noventa días, la ASF debe resolver sobre la existencia o inexistencia de responsabilidades resarcitorias para proceder a fincar el pliego definitivo de responsabilidades, el cual debe ser remitido a la tesorería



de la federación para el cobro mediante el procedimiento administrativo de ejecución, además de que la resolución de la ASF podía ser impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo cual volvía a repetirse todo el procedimiento.

Ahora bien, en la fracción V del artículo 116 se dispone que las entidades federativas deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones, para imponer las sanciones a los servidores públicos locales, municipales y particulares por responsabilidades administrativas graves, así como fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

El problema que vemos aquí es que si verdaderamente podemos esperar que en los estados se puedan crear tribunales autónomos. Si una de las razones por las que se creó el Instituto Nacional Electoral y se desaparecieron los institutos locales, fue por la imposibilidad de garantizar su autonomía.

#### IV. FISCALIZACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES

Una de las reformas que consideramos más importante es la posibilidad de que la ASF fiscalice, ya sea en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales, por lo que se eliminó la prohibición expresa contenida en la Constitución para que dichos recursos, que eran la gran caja chica de los municipios sin ningún control, puedan ser también auditados.

La libre administración hacendaria se convirtió en la principal bandera de los municipalistas en contra del centralismo. Como lo señala Covarrubias Dueñas, los municipios en México son insuficientes financieramente, con lo que el núcleo esencial de la autonomía o libertad municipal queda desfigurado totalmente (2004, pp. 230 y ss.).

Sin embargo, la falta de controles efectivos en el ejercicio de los recursos públicos en el ámbito local permitió que los servidores públicos contaran con un margen discrecional muy amplio, lo que generó que en muchos casos se utilizaran para fines muy distintos; ejemplos de ello, tenemos muchos.

El aumento indiscriminado de endeudamiento de los estados y municipios prendió los focos rojos, incluso llevó a la reforma constitucional en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y municipios. Como simple referencia hay que decir que la deuda estatal y municipal en los últimos diez años (de 2003 a junio de 2013), se ha multiplicado por 3.59 veces, y en términos porcentuales representa el 259% de aumento (Oliva, 2013, pp. 44 y 45).

Las participaciones se convirtieron en el último reducto de la defensa de la libre administración hacendaria. Si bien es cierto que la autonomía financiera constituye un elemento determinante para romper con la dependencia de subordinación en cualquier relación (el



que paga manda), la experiencia nos ha enseñado que dicha autonomía en México se ha convertido en anarquía. De nueva cuenta nos encontramos en ese necesario equilibrio que debe existir para que, de un lado, la reasignación de recursos no sea el elemento condicionante para la subordinación y, por otro, para que la autonomía no se convierta en anarquía. En tal sentido, la simple posibilidad de que la ASF fiscalice las participaciones, transformará el concepto que se tenía sobre la libre administración hacendaria de los municipios, previsto en la fracción IV del artículo 115 constitucional, en el que se prevé que esté conformada, entre otros ingresos, por las participaciones federales. Cabe señalar que en esta reforma constitucional no se modificó dicha disposición constitucional, por lo que es de esperarse que se avecine una gran cantidad de recursos por parte de los ayuntamientos que impugnen la contradicción de normas constitucionales, alegando su libre administración hacendaria, como un principio fundamental del sistema federal mexicano.

## V. CONCLUSIONES

Como se puede ver, la reforma constitucional que crea al SNA privilegia los mecanismos de coordinación y colaboración. Aunque trató de respetar la soberanía de los estados, en algunos aspectos muy específicos se invade la esfera de competencias de los estados y municipios, como la fiscalización de las participaciones, la creación de sistemas locales anticorrupción y de tribunales de justicia administrativa locales.

No obstante, consideramos que la tan anunciada reforma anticorrupción no tendrá mayor impacto, toda vez que los estados y municipios seguirán controlando los órganos competentes en el combate a la corrupción.

El principal cuestionamiento hacia el SNA es que no se tiene clara la estrategia nacional para combatir la corrupción, sobre todo, en los estados y municipios. Es decir, si retomamos la idea del federalismo dual, seguimos con el modelo de coordinación y colaboración o apostamos por una mayor intervención de las autoridades centrales o nacionales.

La tendencia que ha tomado el legislador es hacia una mayor concentración de atribuciones en favor de las autoridades federales, por lo que es de esperarse que en los próximos años, ante la falta de resultados de este sistema de coordinación, se centralice aún más el combate a la corrupción.

No podemos descartar que al igual que sucedió con los órganos locales electorales, que fueron desaparecidos por los constantes señalamientos sobre la indebida injerencia de los gobernadores o partidos políticos locales en su organización y atribuciones, en un futuro se cree una auditoría superior nacional y que los titulares de órganos fiscalizadores locales sean nombrados por aquél; o, al igual que los órganos garantes de transparencia locales, que por su incapacidad para garantizar la transparencia a nivel local, se decidió que el nuevo Instituto Nacional de Transparencia revise sus resoluciones, que en un futuro el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa se convierta en un tribunal nacional y también revise las resoluciones de los tribunales locales de justicia administrativa.

## FUENTES DE CONSULTA

CÁMARA de Diputados-ASF, 2013. Diagnóstico sobre la opacidad del gasto federalizado, México,  
[http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)

CHAIRES Zaragoza, Jorge, La independencia del poder judicial, México, Universidad de Guadalajara, 2007.

COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, La autonomía municipal en México, México, Porrúa, 2004.

GUTIÉRREZ Salazar, Sergio, “El federalismo mexicano y la coordinación intergubernamental”, Revista de Administración Pública, INAM, Número 54 Abril – Junio, 1983.

IMCO - Universidad de Guadalajara, 2013. Auditorías Superiores Locales en México: Evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia, México,  
[http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/5/reporte\\_completo\\_imco\\_udg.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/5/reporte_completo_imco_udg.pdf)

OLIVA Zárate, Martha, “Notas sobre la deuda estatal y municipal en México”, Ciencia Administrativa, No. 2 Año 2013.  
<http://www.uv.mx/iiesca/files/2014/01/06CA201302.pdf>

PORTAL Martínez, José Manuel, El Universal, 23 de febrero de 2015,  
<http://www.eluniversal.com.mx/primera-plana/2015/impreso/los-peces-gordos-no-son-tontos-auditor-48657.html>

SERNA de la Garza, José María, El sistema federalismo mexicano, México, UNAM, 2008.



# DEL DISEÑO Y LOS RETOS DE LA INSTRUMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. BREVE ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Gerardo Hernández Hernández <sup>1</sup>

## RESUMEN

En la carrera por la presidencia de la República, el candidato del PRI-PVEM, Enrique Peña Nieto, planteó que dentro de sus objetivos para transformar a México estaría combatir la corrupción. Esto se llevaría a cabo por medio de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual atacaría el abuso de poder y la corrupción cometidos por servidores públicos. No obstante, fue hasta 2014 cuando se presentaron en el Congreso las iniciativas que buscaron erradicar la corrupción. Cabe señalar que el Gobierno federal venía de una ola reformista en la que se aprobaron hasta 11 reformas estructurales que buscarían dinamizar la economía mexicana.

No obstante, la ley aprobada en la Cámara de Diputados plantea una serie de cambios institucionales que si bien tiene la finalidad de combatir el grave problema de la corrupción en México, no parece tener la fuerza institucional suficiente para erradicar el problema. Por tal motivo, esta ponencia busca analizar el porqué de este diseño institucional, el cual parece engrosar el organigrama burocrático sobre el que se instrumentaría la nueva regla y no necesariamente se busca dinamizar este sector que se maneja bajo sus propias reglas informales, que la terminan diferenciando de la burocracia privada. De igual forma, en la ponencia se explican las consecuencias inesperadas que puede traer esta nueva ley considerando que cuando un Gobierno toma decisiones debido a la presión mediática, no necesariamente termina eligiendo la mejor medida ante un problema como lo es el de la corrupción. Se utiliza la teoría de las políticas públicas y su enfoque de falla de Gobierno.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Politólogo, maestro y doctorando en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-I. Correo electrónico: gerardohdez@gmail.com

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA FALLA DE GOBIERNO COMO HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS

Una política pública se entiende como el conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, que actúan directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos<sup>2</sup>. También se puede afirmar que una política pública generalmente constituye la respuesta a una demanda social. Esto no quiere decir que a veces ellas mismas no representen dificultades que provoquen demandas y produzcan exigencias<sup>3</sup>. De igual forma, Ramírez León señala que las políticas públicas son decisiones que incorporan la participación del Gobierno, en sus distintas ramas, y a los ciudadanos a través de sus representantes populares, como un mecanismo abierto de diseño y gestión de las políticas<sup>4</sup>. También están las definiciones de política pública de los clásicos como Lasswell, Dror y Villanueva:

Harold Lasswell: Conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado.

Yehezkel Dror: El objeto de la Ciencia de Políticas (políticas públicas) es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazos. Su primer objetivo, que es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean un componente de éstas.

Luis F. Aguilar Villanueva: Las características fundamentales de la política pública son su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el Gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política por el Gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política; pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas<sup>5</sup>.

La agenda de políticas se forma cuando se detecta un problema público que requiere una respuesta de política pública<sup>6</sup>. En el caso que se analiza, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) surgió a causa de una exigencia social que datos del mismo sistema institucional del Estado reportaban con anterioridad. Por ejemplo, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, expuso que para el año 2010 las “mordidas” para acceder o facilitar 35 trámites y servicios públicos alcanzaron los 32 mil millones de pesos. En ese mismo año, el mismo índice registró 200 millones de actos de corrupción en los distintos órdenes de Gobierno<sup>7</sup>. La respuesta de los representantes populares en el Congreso de la Unión fue la de presentar una propuesta que buscara eliminar el grave problema de la corrupción que vive el Estado mexicano.



<sup>2</sup> Guy Peters, *American Public Policy-Making*, Franklin Wats Pubs., Nueva York, 1982, citado en Margarita Pérez Sánchez (ed.) *Análisis de Políticas Públicas*, Editorial Universidad de Granada, España, 2005, pp. 52

<sup>3</sup> Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de Ciencia Política*, FCE, México, 2011, pp. 270

<sup>4</sup> Lucero Ramírez León, *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, D.F., 2013, pp. 120

<sup>5</sup> Julio Franco Corzo, *Diseño de Políticas Públicas*, IEXE Editorial, México, 2013, pp. 86-87.

<sup>6</sup> *Idem.*, p. 122.

<sup>7</sup> Gaceta Parlamentaria, “Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción”, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D.F., 2015, pp. 31.

No obstante, es importante señalar que desde la perspectiva teórica la implementación de una política pública evidencia el grado de control que posee el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna. Lo anterior se debe a que se requiere de una determinada intensidad, de los recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr penetrar al aparato gubernamental y, después, hacerse llegar a la sociedad<sup>8</sup>. Medellín Torres plantea que existe una diferencia en el proceso de estructuración de las políticas públicas entre los países con sólidas estructuras políticas e instituciones regidas por la formalidad, y los países con estructuras frágiles e instituciones arbitradas por la informalidad<sup>9</sup>.

Weimer y Vining señalan que: "...se debe tener presente que el entusiasmo por la solución de un problema que afecta a la sociedad a través de la intervención del Gobierno, puede ocasionar que los costos superen a los beneficios"<sup>10</sup>. Esto no es otra cosa que la intervención del Gobierno como agente regulatorio puede ser contraproducente si es excesiva o ineficiente; cuando esto ocurre, se dice que existe una Falla de Gobierno. Esta falla involucra una serie de factores. Por ejemplo, fallas en el suministro burocrático; posturas de la opinión pública; problemas inherentes a la descentralización, y el problema de la implementación<sup>11</sup>. Al producirse estas fallas –una o todas las mencionadas– de la intervención del Gobierno en un problema público, pueden crearse situaciones paradójicas contrarias a aquéllas para la cual se crea la regulación. De ahí la importancia de analizar una ley fundamental como la del Sistema Nacional Anticorrupción.

## EL DISEÑO DE LAS REGLAS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

En la Cámara de Diputados todas las fracciones políticas presentaron sus propuestas para combatir la corrupción, y el 26 de febrero de 2015 se aprobó la Ley para el Sistema Nacional Anticorrupción –409 votos a favor, 24 en contra y 3 abstenciones–. Los cambios a las reglas se hicieron con el objetivo de darle fortaleza institucional al nuevo órgano que se encargaría de prevenir, supervisar y sancionar a los servidores públicos o particulares que defraudaran a la administración pública. Así, uno de los primeros retos del SNA es el de coordinar a los tres órdenes de Gobierno para poder llevar a cabo sus objetivos.

Artículo 113.- El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de Gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos<sup>12</sup>.

Otro de los desafíos se encuentra en el aparato burocrático que se debe desplegar al darle origen al SNA. Esto se menciona porque:

<sup>8</sup> Pedro Medellín Torres, *La política de las políticas públicas: propuestas teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, CEPAL, serie Políticas Sociales, n° 93, Santiago de Chile, 2004, pp. 16.

<sup>9</sup> Pedro Medellín Torres, *op. cit.*, 2004, p. 8.

<sup>10</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1992, pp. 156.

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> Gaceta Parlamentaria, *op. cit.*, 2015, p. 113



I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o de esta Constitución, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley<sup>13</sup>.

Una de las tareas torales del Comité Coordinador será la de establecer los mecanismos de coordinación con los sistemas locales, así como diseñar las políticas con las que se van a fiscalizar y controlar los recursos públicos. Es importante señalar que dentro de este mismo artículo 113 se hace énfasis en la coordinación que debe haber en la Federación para combatir la corrupción.

III. [...] d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de Gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción<sup>14</sup>.

Otro desafío se encuentra en el artículo 116, el cual obliga a las legislaturas estatales a fiscalizar las acciones de estados y municipios. Aunque no queda claro qué pasará con las actuales auditorías estatales que ya se encargan de esas tareas y que generalmente se encuentran bajo la influencia de los gobernadores, lo mismo sucede con las legislaturas estatales. Algo que es muy marcado en las entidades que no han tenido alternancia política.

Artículo 116.- [...] Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización [...] Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público. La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la legislatura del estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura<sup>15</sup>.

Los puntos positivos que se pueden encontrar en la ley del SNA están en el artículo 79, en el cual se plantea que la Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente. También se estipula que se podrán fiscalizar las participaciones federales de los estados. En el caso de

<sup>13</sup> *Idem.*

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Gaceta Parlamentaria, *op. cit.*, 2015, p. 123



que los empréstitos de los estados y municipios cuenten con la garantía de la Federación, se fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes.<sup>16</sup> Otro punto a favor es lo que se expone en el artículo 108, es decir, los servidores públicos estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley<sup>17</sup>.

## EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y SU IMPACTO SOBRE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Una de los grandes encomiendas a las que hará frente el Sistema Nacional Anticorrupción no necesariamente está en el diseño de la nueva regla. Como la mayoría de las políticas públicas en México, su tarea radicará en la instrumentación. Esto se menciona porque en el SNA un pilar es la coordinación entre niveles de Gobierno, algo en lo que necesariamente se encontrarán con fallas en el suministro burocrático. La administración de un Estado implica que el Gobierno debe estar en una permanente negociación con los distintos grupos para la aplicación de las leyes. En este entorno, un grupo fundamental es la burocracia, la cual es fundamental para el adecuado funcionamiento del Estado<sup>18</sup>. Lo anterior está alejado del precepto jurídico de que la ley no se negocia sino que se aplica, esto funciona en Estados consolidados institucionalmente, no en un Estado débil como el mexicano.

El SNA debe considerar que en el ámbito de la administración, los burócratas de alto rango actúan con discrecionalidad y son vulnerables a la presión de sus propios intereses así como de sus ideologías<sup>19</sup>. Con un aparato burocrático deficiente en el que las reglas con las que opera no son como el de las burocracias privadas –es decir, no necesitan pasar una prueba de mercado para sobrevivir–, éstas pueden aprovechar sus posiciones privilegiadas para conseguir sus objetivos como el aumentar su presupuesto<sup>20</sup>. Esto México lo ha vivido con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual ha incrementado su presupuesto y parece no tener la mayor relevancia, sobre todo cuando se trata de defender a las víctimas.

Otro factor a considerar es la toma de decisiones bajo la presión de la opinión pública. Cabe señalar que esta propuesta del Sistema Nacional Anticorrupción si bien fue propuesta de campaña del actual ejecutivo federal, también tuvo presión de los partidos políticos, en particular de Acción Nacional, por lo que la aprobación del SNA tiene una rentabilidad política para ese partido, algo que ya ha empezado a usar en los spots de la campaña para la elección intermedia de junio de 2015. Por tal motivo, la opinión puede ser encaminada o mediatizada por un conjunto de actores con intereses muy particulares que no necesariamente estén reflejando el sentir de la ciudadanía. Es importante mencionar que existen riesgos al decidir mediante una agenda de política



<sup>16</sup> Gaceta Parlamentaria, *op. cit.*, 2015, p. 94-95

<sup>17</sup> Gaceta Parlamentaria, *op. cit.*, 2015, p. 108

<sup>18</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Con dinero y sin dinero. Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal*, Debate, México, 2012, pp. 209.

<sup>19</sup> Charles K. Rowley, *Public Choice Theory*, Series en The International Library of Critical Writings in Economics, England, 1993, pp. 7-8.

<sup>20</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 179.

mediática debido a que puede desalentar la cuidadosa evaluación de alternativas. Esto se menciona porque los representantes políticos pueden tomar la iniciativa de proponer respuestas políticas que incrementen sus probabilidades de beneficiarse –como lo hace el PAN– de la ola de información de los medios de comunicación<sup>21</sup>.

El otro problema es el de la descentralización que tienen los Estados en democracias liberales. El SNA tiene que considerar que como toda política pública, ésta refleja la capacidad que tiene el Estado para hacer cumplir las reglas. Instrumentar una política pública evidencia el grado de control que posee el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna. Se requiere de una determinada intensidad, de los recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr penetrar al aparato gubernamental y después hacerse llegar a la sociedad. Sin embargo, existe una diferencia en el proceso de estructuración de las políticas públicas entre los países con sólidas estructuras políticas e instituciones regidas por la formalidad, y los países con estructuras frágiles e instituciones arbitradas por la informalidad<sup>22</sup>. Es evidente que México, en su recorrido hacia una democracia liberal, tiene muchos desafíos por delante, y la debilidad institucional es uno de ellos.

Esta debilidad institucional es de la que muchos sectores de la sociedad, entre ellos la clase política, se han beneficiado, y la lenta transición a la democracia, la cual trajo un proceso de descentralización política, la ha acentuado. Por este motivo, se señala que otro de los retos del Sistema Nacional Anticorrupción está en la descentralización. La transición a la democracia marcó el fin de un régimen autoritario muy centralizado, el cual se basaba en un Ejecutivo Federal fuerte con la capacidad para controlar a los actores sociales relevantes. Con la diversificación del poder, la correlación de fuerzas varió y es menos uniforme<sup>23</sup>. Esta asimetría es lo que ha dificultado que muchas políticas ambiciosas hayan tropezado al momento de tratar de alcanzar sus objetivos.

Un ejemplo de lo anterior es la reciente política de seguridad del expresidente Felipe Calderón que consistió, entre otras cosas, en la implementación de una serie de leyes que involucró la coordinación de los tres órdenes de Gobierno, pero que se llevó a cabo de manera parcial porque no hubo los incentivos que los obligara a realizar dicha tarea. Lo anterior se menciona porque el Sistema Nacional Anticorrupción es un cambio institucional muy importante para el país, donde la coordinación será fundamental. No obstante, se hace énfasis en la variable de la descentralización que podría impactar al SNA debido a que las variables independientes pueden terminar siendo más determinantes que el objetivo mismo que se persigue.

Estas variables independientes que impactarán al SNA pueden ser, de inicio, el Poder Legislativo, en este caso el Senado de la República que tiene la facultad para modificar



<sup>21</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 17

<sup>22</sup> Pedro Medellín Torres, *La política de las políticas públicas: propuestas teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, CEPAL, serie Políticas Sociales, n° 93, Santiago de Chile, 2004, pp. 16.

<sup>23</sup> Carlos Flores Pérez, “Narcotráfico y Política”, en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano, *et. al.*, (eds.), *Atlas de Seguridad y la Defensa en México*, 2009, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2009, pp. 111.

las reglas a favor de una mejor ley o contra los fines de ésta □ también faltan las leyes secundarias □. Otro de los actores políticos que tomarán relevancia serán los que han sido beneficiados con la descentralización, es decir, los estados y municipios, que después de la llegada de la democracia al país obtuvieron mayor independencia y empezaron a disfrutar de un poder discrecional considerable sobre la política y la administración. Esto en un primer momento ha sido positivo, pero en Estados con estructuras políticas débiles, como en México, la descentralización tiende a obstaculizar la aplicación de las políticas públicas porque limita su eficacia.

## LOS CLAROSCUROS DEL SNA

Los desafíos mencionados y a los que muy probablemente se enfrentará el Sistema Nacional Anticorrupción, son consecuencia también de quienes controlan las reglas. No se trata solamente de crear las leyes, sino de darles el seguimiento de que se pongan en práctica. Esto es algo que necesariamente involucra muchos recursos del erario, intereses de grupos políticos y de la misma burocracia que se va a crear y que también tendrá sus propios intereses. Cuando los cambios institucionales, como el que se persigue, no obtiene resultados o se retrasa su instrumentación, se evidencia que aun cuando el Gobierno central goza de autoridad nominal sobre las unidades del Gobierno de nivel inferior, se requiere de la negociación y la cooperación, algo que resulta complejo cuando no hay respaldo institucional para coaccionar<sup>24</sup>.

Como se ha señalado, existen actores políticos, como el partido Acción Nacional, que busca una rentabilidad política en la aprobación del SNA. Esta capitalización de la aprobación se está observando en los spots de la campaña intermedia de 2015, no obstante, no se sabe, como se ha intentado explicar en este trabajo, si se obtendrán los resultados que se buscan, sobre todo si se consideran los retos ya expuestos. Sumado a lo anterior está el factor tiempo. Una política pública requiere de tiempo para observar resultados, es decir, no por aprobar el SNA se acabará la corrupción en México. Los que se benefician de la impunidad no estarán dispuestos a dejar de beneficiarse de este equilibrio imperfecto que tiene el Estado, y buscarán que ésta se retrase o funcione de manera inadecuada. Aunado a esto, está el descontento de la sociedad con el Gobierno, que cree que no la representa<sup>25</sup>. Generalmente cuando se tiene este panorama, los Gobiernos recurren a tomar medidas derivadas de agendas mediatizadas, y el caso del Sistema Nacional Anticorrupción podría no ser la excepción. Esto lleva a que las decisiones no estén sustentadas en un buen análisis del problema al que se quiere enfrentar y resolver. Quizá ahí esté la mayor de las encomiendas de esta nueva regla.



<sup>24</sup> David L. Weimer y Aidan R. Vining, *op. cit.*, 1992, p. 188.

<sup>25</sup> La encuesta realizada por el periódico Reforma en diciembre de 2014 mostró que el Gobierno del presidente Enrique Peña Nieto tenía una aceptación del 33%; el Congreso de la Unión el 29%; y los partidos políticos el 22%. Véase, "Encuesta Grupo Reforma", en *Reforma*, México, Gobierno y Política, 12 de diciembre de 2014, disponible en <http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?p=5233>

## CONCLUSIONES

Lo que se ha intentado exponer en este trabajo son los desafíos a los que hará frente el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. Evidentemente, quedan muchas interrogantes por resolver y quizá la primera es la que se intentó responder aquí y es la que refiere a la capacidad que tiene el Estado para poder implementar una política de este tamaño, sobre todo que tiene la intención de trastocar muchos intereses. Faltan las leyes secundarias y no se sabe si se verán –una vez puesta en marcha– caer políticos, funcionarios de renombre, inversionistas privados y contratistas que, es bien sabido, hacen negocios con muchos políticos que manejan los recursos del erario. Esto es algo que se necesita en este país –la capacidad del Estado para castigar– para empezar a reconstruir la confianza de la ciudadanía en su Gobierno. Sobre todo para que se comprenda que el Gobierno es el agente de los ciudadanos y éstos tienen la capacidad de influir en el rumbo de su nación. Como se expuso anteriormente, los obstáculos de una política pueden derivar en una falla de Gobierno que involucra o hace patente los problemas del suministro burocrático, sobre todo si se retoma el hecho de que la ley del SNA busca crear mayor burocracia que exigirá un presupuesto. También está el hecho de la opinión pública o, en su efecto perverso, un manejo de medios en el cual se deje claro que este tipo de decisiones es la única manera de resolver el grave problema en cuestión. Otro es el de la descentralización política, en la cual juega un papel determinante el control político que muchos agentes tienen sobre sus territorios. Por ejemplo, los gobernadores que controlan a sus legislaturas y municipios bajo su jurisdicción, algo generalizado en las entidades donde no ha habido alternancia política.

En México se ha dicho que la corrupción es un tema cultural, sin embargo, responsabilizar a otros de nuestros propios errores siempre ha sido cómodo para los gobernantes de México y varios países en la región latinoamericana. La corrupción en el país no es un asunto cultural, sino de ignorancia producida por malas instituciones. La ignorancia germina su semilla desde que los ciudadanos empezamos a recibir una educación básica en instituciones de mala calidad. Se han formado generaciones con educación, pero con una falta de conocimientos básicos descomunal –algo que está fuera del alcance explicativo de este trabajo–. Aunque pareciera que son más factores los que dificultan la instrumentación de las políticas públicas en México, el hecho de que haya una decisión que busque combatir el grave problema de la corrupción es aliciente para los ciudadanos que buscan la consolidación del Estado democrático en México.

También es una responsabilidad compartida en la que la parte de la sociedad civil organizada debe saber canalizar sus demandas a los demás estratos de la sociedad para que se involucren en la exigencia de mejores políticas, mejores funcionarios y mejores prácticas a la hora de tomar de decisiones por parte de quienes los representan. Es necesario que como nación reconozcamos la gravedad y el tamaño que llega a alcanzar la corrupción en México, sólo así empezaremos a dar pasos positivos hacia un cambio a favor de México y de sus futuras generaciones.



## FUENTES DE CONSULTA

ELIZONDO Mayer-Serra, Carlos 2012, Con dinero y sin dinero. Nuestro ineficaz, precario e injusto equilibrio fiscal, México, Debate.

FLORES Pérez, Carlos 2009, "Narcotráfico y Política", en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano, et. al., (edits.), Atlas de Seguridad y la Defensa en México 2009, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

FRANCO Corzo, Julio 2013, Diseño de Políticas Públicas, México, IEXE Editorial.

GACETA PARLAMENTARIA, "Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción", Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D.F., 2015.

MEDELLÍN Torres, Pedro 2004, La política de las políticas públicas: propuestas teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad, CEPAL, serie Políticas Sociales, n° 93, Santiago de Chile.

ROWLEY, Charles K. 1993, Public Choice Theory, England, Series en The International Library of Critical Writings in Economics.

PASQUINO, Gianfranco 2011, Nuevo curso de Ciencia Política, México, FCE.

PÉREZ Sánchez (ed.) Análisis de Políticas Públicas, Editorial Universidad de Granada, España, 2005, pp. 52.

PETERS, Guy 2005, American Public Policy-Making, Franklin Wats Pubs., Nueva York, 1982, citado en Margarita

RAMÍREZ León, Lucero 2013, El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas, México, D.F., Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

REFORMA Redacción, "Encuesta Grupo Reforma", México, Gobierno y Política, 12 de diciembre de 2014, disponible en <http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?p=5233>

WEIMER, David L y Vining, Aidan R. 1992, Policy Analysis Concepts and Practice, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.





# LA CORRUPCIÓN EN EL MÉXICO DE HOY; SU IMPACTO EN EL EJERCICIO EFICAZ DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y EL GARANTISMO COMO VÍA PARA SU COMBATE

Marcela González Duarte<sup>1</sup>

## RESUMEN

Este ensayo trata del análisis del impacto de la corrupción en los derechos fundamentales y, a su vez, de cómo es que las políticas públicas y acciones que promueven la tutela y el ejercicio real de éstos, son una herramienta poderosa contra el combate a la corrupción.

Explicamos qué es la corrupción estructural del Estado, cómo funciona, cuáles son sus características y cómo es que este fenómeno se relaciona con los derechos fundamentales, afectando su ejercicio y la obligación de tutela por parte del Estado. Se aborda también la problemática que se deriva de la afectación antes mencionada, que impacta en el sistema democrático, generando un círculo vicioso de difícil ruptura.

Como tesis, se sostiene que existe una salida, una forma novedosa y poco explorada de combatir la corrupción relacionada, precisamente y como vía *a contrario sensu*, con los derechos fundamentales; si bien la corrupción los lesiona, garantizar su ejercicio eficaz, combate la corrupción, la controla y puede, incluso, erradicarla.

Se propone por lo tanto, la vía del garantismo contemporáneo, en su dimensión práctica, como mecanismo eficaz para el combate a la corrupción, para la tutela de los derechos fundamentales, y como consecuencia de lo anterior, como requisito indispensable para la consolidación de la aún muy incipiente, democracia Mexicana.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Maestra en Ciencias Políticas y Sociales, maestra en Ciencias Políticas y Sociales por el CIDHEM y la UBO-IPAG (Universidad de Bretaña Occidental y el Institut de Préparation à l'Administration Générale de Francia), doctorante del Programa en Derecho y Globalización en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Asesora y funcionaria pública del Gobierno del estado de Morelos, México. Correo electrónico: mgduarte76@mail.com

## INTRODUCCIÓN

Hablar de corrupción quizá signifique abordar el tema más amplio y complejo que entorna hoy a las sociedades contemporáneas y a los Estados democráticos de derecho. Si queremos profundizar sobre las aristas del problema que es la corrupción, debemos elegir alguna de ellas; un ángulo de análisis de este fenómeno para poder abarcarlo desde ahí y así, abonar de manera eficaz al debate que es, y seguirá siendo, necesario para resolver la problemática de la corrupción.

En el marco del “VIII Congreso de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea” (Re-dipal VIII), que organiza anualmente la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso la Unión, foro en el cual se presenta este documento, dentro del eje temático 1. “El Sistema Nacional Anticorrupción: retos y perspectivas para su instrumentación en los poderes públicos de los tres órdenes de Gobierno”, vale la pena acotar el tema en torno a otro gran tema, que es el que determina, hoy en día, no sólo la tarea legislativa mexicana, sino la función del Estado mexicano en su totalidad.

Se trata del tema de los derechos fundamentales, que desde hace cuatro años en México (a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos<sup>2</sup>) dio un salto cuántico al pasar de ser un referente, casi sólo para discursos políticos, a constituirse como un nuevo paradigma en torno al cual debe organizarse el Estado y, en general, todo el sistema jurídico y político mexicano.

Hoy en día, conforme al actual marco jurídico constitucional y convencional mexicano, no existe área o función del Estado que no deba considerar en sus acciones y políticas públicas el tema de los derechos fundamentales. Por lo tanto, para el desarrollo de esta ponencia hemos decidido exponer el tema de la corrupción en relación con el tema de los derechos fundamentales en México.

Esta ponencia explica qué es la corrupción, cómo funciona, cuáles son sus características y cómo es que este fenómeno se relaciona con el ejercicio y tutela eficaces de los de los derechos fundamentales en México.

Una vez establecida dicha relación (corrupción-derechos fundamentales), hablaremos de por qué la corrupción daña el ejercicio y tutela de los derechos fundamentales, cómo y a quienes afecta y, sobre todo, las consecuencias y el impacto que tiene en el ejercicio de los derechos fundamentales, y en la consecuente obligación permanente de tutela y garantía por parte del Estado, conforme al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM).



<sup>2</sup> Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011.

Pero existe una salida, una forma novedosa y poco explorada de combatir la corrupción relacionada, precisamente y como vía *a contrario sensu*, con los derechos fundamentales; garantizar el ejercicio eficaz de éstos, en todas las áreas en donde deben ser tutelados conforme al marco jurídico vigente en México, combate la corrupción, la controla y puede, incluso, aunque pudiera parecer utópico, erradicarla.

Propondremos la vía del garantismo contemporáneo en su dimensión práctica como mecanismo eficaz para el combate a la corrupción y para la tutela de los derechos fundamentales, y como consecuencia de lo anterior, como requisito indispensable para la construcción de la democracia mexicana.

## QUÉ ES CORRUPCIÓN

Existen tantos mitos, falacias y lugares comunes en torno a la corrupción, que siempre cuando se aborda este tema vale la pena tener claro de qué estamos hablando. Debemos desmitificar a la corrupción. Como fenómeno estructural, la corrupción no es cultura, no es un fenómeno propio de una sociedad determinada, desde luego que no es endémica, y, sobre todo, no es imputable a la sociedad ni mucho menos a los ciudadanos.

Esta aseveración tiene sentido y es útil porque en el contexto actual mexicano, la responsabilidad de combatir y, sobre todo, no practicar la corrupción, se diluye cuando se reparte entre la sociedad y funcionarios públicos. La corrupción siempre implica de manera directa o indirecta a algún funcionario público y puede implicar, pero esto no es necesario, a un ciudadano. De manera que si queremos que no se diluya esta responsabilidad, hay que señalar y controlar la corrupción del funcionario público, lo cual es perfectamente viable y posible a través de un marco jurídico coherente y eficaz.

Los funcionarios públicos son representantes del Estado y como tales, deben siempre y en todo momento ceñirse al principio de legalidad. En la relación con el ciudadano, no se encuentran en una situación de paridad. El funcionario público, por detentar los poderes que le confiere su función, se encuentra en una situación de ventaja o poder frente al ciudadano, de manera que es ahí, en el control del servidor público, y no del ciudadano, en donde podemos incidir en la eficacia del combate a la corrupción.

Además, la corrupción estructural, que es la que afecta de manera más severa el ejercicio de los derechos fundamentales, implica la reiteración sistemática del mismo acto de corrupción, pero sobre todo, la impunidad ante tal acto que no se denuncia y obviamente no se sanciona. Esta impunidad, que permite la reiteración del acto, es imputable al Estado, ya que es él, a través de los órganos de investigación, control y judiciales correspondientes, el que tiene la obligación de sancionar el acto de corrupción.

Conforme a lo anterior, la definición más aceptada de corrupción, por su sencillez y precisión, es la adoptada por la organización Transparencia Internacional, que la define como *el abuso del poder público para beneficio privado*<sup>3</sup>. Esta definición genérica nos sirve para identificar cuándo estamos frente a un acto de corrupción, in-

<sup>3</sup> Casar, María Amparo. *México: Anatomía de la corrupción*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE)/ Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), 2015, p. 9.



dependientemente del nombre o tipología que se le dé. Lo importante es distinguir los elementos de la corrupción:

1. Abuso de poder
2. Poder público
3. Beneficio privado

Al desentrañar cada uno de estos elementos, podemos identificar características específicas del acto de corrupción. Con respecto del primer elemento, el abuso de poder, podemos establecer que si se habla de abuso, es porque se está haciendo un uso que está fuera de los límites establecidos por la ley para el ejercicio de esa facultad o poder.

Los límites al poder están establecidos en el sistema normativo —desde la CPEUM, hasta las normas orgánicas, incluso de naturaleza formalmente administrativa—, y tienen como una de sus funciones establecer la organización y atribuciones del Estado, es decir, de todas las autoridades públicas para que ejecuten el mandato ciudadano y desarrollen las funciones propias del Estado: seguridad pública, educación, seguridad social, etcétera, siempre en atención y con observancia del interés público.

Por ello, conforme al principio de legalidad, las autoridades públicas, y con ello nos referimos a cualquier servidor público de cualquier rango, sólo pueden hacer aquello que les está facultado o permitido por la ley, en oposición a los entes privados que tienen libertad de acción, sólo limitada por lo que la ley prohíbe. Este principio de legalidad es la base, como bien sabemos, del Estado de derecho.

El abuso de poder se refiere a cualquier uso de las facultades que tiene un servidor público fuera de la ley. Por ello, como señala un estudio reciente del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, *en primer lugar, la corrupción está lógicamente vinculada a un sistema normativo que atribuye a uno o varios agentes competencias para tomar decisiones en función de intereses que no son los suyos... implica necesariamente la violación de un deber y una contradicción de intereses*<sup>4</sup>.

Sin embargo, aunque parezca obvio, lo que está “fuera de la ley” no siempre es evidente, claro o de sencilla percepción, sobre todo cuando se trata de un acto de corrupción, que por definición busca permanecer oculto. En el caso de la corrupción, las facultades públicas usadas “fuera de la ley” no se refieren sólo a las acciones que se encuentran tipificadas como delitos o como faltas que cometen los servidores públicos. Aunque existe un amplio catálogo de estas tipificaciones que van desde delitos como el cohecho, desvío de recursos, hasta faltas administrativas, es un error considerar sólo a estas acciones como corrupción. Es imposible abarcar todas las posibles acciones “fuera de la ley” que puede realizar un servidor público.



<sup>4</sup> Nash Rojas, Claudio, Aguiló Bascuñán, Pedro y Bascur Campos, María Luisa. *Corrupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Chile, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2014, p. 16.

Debemos de entender, de manera mucha más amplia, que el abuso de las facultades será cualquier uso que se haga en las que no se cumpla con dos criterios: 1. El respeto a los derechos fundamentales de las personas y 2. El fin para el cual fue otorgada la facultad respectiva. De manera que cualquier uso de las facultades públicas que vulnere derechos fundamentales, ya sea de forma directa o indirecta o que no atienda al fin para el cual la facultad fue otorgada, será un uso abusivo de la misma.

Precisamente ahí, en la finalidad del acto, encontramos el segundo elemento que determina un acto de corrupción pública; la violación del deber implícito en la corrupción debe estar motivado por la obtención de un beneficio extraposicional, esto es, un beneficio que no podría obtenerse cumpliendo con el deber que impone el sistema normativo<sup>5</sup>.

Por lo tanto, se trata de un beneficio que no podría obtenerse sin que se violen los derechos de una persona o sin que se desatienda el fin para el cual fue otorgada la facultad o poder público. Por ello, el fin del acto de corrupción se aleja del fin de la norma, es en realidad, o por lo menos conlleva, la obtención del beneficio privado.

Ninguna norma que otorgue facultad cualquiera a un servidor público tiene como fin el beneficio privado de quien la detenta. Por ello, siempre que se obtenga un beneficio privado de forma directa o indirecta, cualquiera que sea, a través de un acto o función pública, estaremos frente a un acto de corrupción; es así de simple.

Ahora bien, el beneficio privado que obtiene el servidor público de forma directa o indirecta puede ser, y en la mayoría de los casos, de hecho es de carácter económico, pero también puede ser de la más variada índole; personal, político, profesional, sexual, etc. Por ejemplo: un perito oficial que rinde un peritaje en juicio, sesgado conforme lo que le ha solicitado un ministerio público, para poder acusar falsamente a una persona de un delito. En este caso el perito no recibe dinero a cambio del sesgo del dictamen, pero tal vez de esta forma, asegura su trabajo o incluso una promoción dentro de la institución, cuestión que probablemente, no sucedería si rinde su peritaje objetivamente. Es corrupción.

Finalmente, y como la última característica de la corrupción, debemos de señalar que los actos de corrupción, por obvias razones, son siempre conductas que el agente oculta por la carga negativa que implica la violación de un deber y por las sanciones que la mayoría de las veces llevan asociadas<sup>6</sup>. Ésta es la razón por la cual la corrupción es tan difícil de combatir: porque está oculta, no se ve.

No es casualidad que en los últimos años, los organismos internacionales de transparencia y las organizaciones de la sociedad civil, hayan apoyado la labor de los *leakers*, *whistleblowers*, o “alertadores”, que son personas que debido a su encargo, posición o, de manera fortuita, se dan cuenta de un acto que puede ser corrupto y deciden, anónimamente, hacerlo público.

Pero lo que nos atañe, una vez que hemos esbozado lo que es un acto de corrupción pública, es verificar el impacto que tiene en relación con los derechos fundamentales de las

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Idem.*

personas: ¿cómo se relaciona la corrupción con los derechos fundamentales?, ¿cuál es su impacto?, y ¿cómo podemos distinguir si un acto de corrupción específico, o la corrupción estructural, está afectando derechos fundamentales? De esto trata el siguiente apartado.

## LA CORRUPCIÓN Y SU IMPACTO SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS

Hasta ahora, la mayor parte de los estudios que miden el impacto de corrupción se orientan hacia el impacto que tiene en la economía, en las finanzas, en los negocios o inversión extranjera. Esto ha sido ampliamente estudiado y está comprobado que la corrupción afecta de manera determinante estas esferas. La inversión privada nacional y extranjera busca invertir en países donde los costos sean menores, y la corrupción siempre implica costos extralegales que muchas veces desvían las inversiones hacia países que ofrecen mayor seguridad jurídica y estabilidad política.

Veamos algunos datos mexicanos: Conforme al Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2014 de Transparencia Internacional, el cual mide la corrupción en el sector público, y es el más aceptado entre las mediciones de corrupción<sup>7</sup>, México se encuentra, junto con Bolivia, Moldavia y Nigeria, en el lugar 103 de 174, siendo el lugar 1, el menos corrupto, Dinamarca, y el 174, los más corruptos, Corea del Norte y Somalia. México tiene una calificación de 35/100, siendo 0 un país “altamente corrupto” y 100 un país “muy limpio”.

El país mejor librado es Dinamarca con 92/100 y los más reprobados son Corea del Norte y Somalia con 8/100<sup>8</sup>. Conforme a este mismo organismo internacional, las calificaciones de México en los últimos 10 años son las siguientes:

Año	Lugar	Calificación
2014	103/174	35/100
2013	106/177	34/100
2012	105/176	34/100
2011	100/182	3/10
2010	98/178	3.1/10
2009	89/180	3.3/10
2008	72/180	No disponible
2007	72/179	No disponible
2006	70/163	No disponible
2005	65/158	No disponible
2004	64/145	No disponible

<sup>7</sup> Casar, María Amparo. México: Anatomía de la corrupción. *Op. cit.*, p. 11.

<sup>8</sup> Transparencia Internacional, Resultados del índice de percepción de corrupción 2014, consultado en: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, el 4 de junio de 2015.

Respecto de la calificación en la escala de 0-10 o 1-100, podemos ver que la calificación de 35 (en escala de 100, sería 3.5 en escala de 10) es la más alta que ha obtenido México en 10 años, sin embargo, el índice de percepción de corrupción en México apenas se ha modificado. Lo mismo sucede con el lugar que ocupa México en relación con otros países, que se ha mantenido por debajo de la media, quizás acercándose peligrosamente a los países con mayor corrupción, ya que en 2009, como se observa, el lugar que tenía era justo a la mitad (89/180), pero actualmente la mitad del 174 sería el lugar 87, y México se encuentra en el 103.

Lo anterior nos habla, sin duda, de los pocos esfuerzos que se han realizado por mejorar estos índices, es decir, por combatir seriamente la corrupción. Esto coincide y se relaciona directamente con el índice de impunidad de actos de corrupción que es alrededor del 95%; en la medida en que la corrupción es reiterada y permanece impune, no disminuye, por el contrario, se asienta, se vuelve estructural y se perpetúa.

Además, conforme al *Barómetro de Corrupción Global* de Transparencia Internacional, el 52% de la población cree que en los últimos dos años la corrupción se ha incrementado mucho, 19% cree que un poco, 21% cree que ha permanecido igual y sólo el 7% cree que ha disminuido un poco. Asimismo, el 79% de la población cree que el problema de la corrupción en el sector público es un problema grave, y el 90% de la población cree que las acciones del Gobierno para combatir la corrupción son ineficaces<sup>9</sup>.

Existen muchas y variadas mediciones de la corrupción como las anteriores, que miden percepción de la corrupción general, y otras más específicas que detectan experiencias directas de corrupción, marco jurídico anticorrupción, probabilidad de pago de sobornos por parte de empresas, frecuencia y calidad en el combate a la corrupción, evaluación de corrupción en trámites, control de la corrupción e índices de la corrupción específicos para los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y la policía<sup>10</sup>.

Un estudio muy completo, y el más reciente en México (2015), del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE)<sup>11</sup>, muestra la radiografía actual de la corrupción en México, basándose en el estudio de prácticamente todas las encuestas de corrupción que están disponibles. Sin embargo, no existe, o es aún muy incipiente, el estudio del impacto que tiene la corrupción en el ejercicio y tutela eficaz de los derechos fundamentales.

En marzo de 2013 tuvo lugar en el Consejo de los Derechos Humanos de la ONU, la “Primera mesa redonda sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos”. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Coridh), ha abordado el tema, aunque de forma incipiente en algunas de sus sentencias, las cuales reflejan su evolución, ya que empieza a hacerse cargo de la problemática de la relación corrupción-derechos humanos<sup>12</sup>.



<sup>9</sup> Transparencia Internacional, *Barómetro de Corrupción global 2013*, consultado en: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico>, el 4 de junio de 2015.

<sup>10</sup> Ver cuadro de “Indicadores de medición de corrupción en el mundo”, en: Casar, María Amparo. México: *Anatomía de la Corrupción*. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>11</sup> Casar, María Amparo. México: *Anatomía de la Corrupción*. *Op. cit.*

<sup>12</sup> Nash Rojas, Claudio, Aguiló Bascuñán, Pedro y Bascur Campos, María Luisa. *Corrupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. *Op. cit.*, p. 12.

Algunos organismos regionales como el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, han hecho apenas los *pinitos* en el tema, pero, sin duda, se trata de una problemática de mucha envergadura que se antoja, no sólo en México sino en toda la región de América Latina, fundamental por dos motivos coyunturales muy particulares de América Latina, veamos:

Por un lado, el fenómeno de la internalización de los derechos fundamentales que ha tenido lugar de manera vertiginosa en toda Latinoamérica durante los últimos 20 años, y que determina, hoy en día, el funcionamiento del Estado en su totalidad. Por el otro, el fenómeno de la corrupción estructural, que ya hemos esbozado, se vive de manera muy similar en todo Latinoamérica. Entonces, dada esta coyuntura, nos parece fundamental abordar la problemática de la corrupción desde la perspectiva de su impacto en el ejercicio eficaz de los derechos fundamentales y, en general, la relación que existe entre aquella y éstos.

Pero ¿a qué nos referimos con internalización?, y ¿por qué, sobre todo en México y a partir del 2011, parece que la temática de los derechos fundamentales ha inundado todos los ámbitos del quehacer jurídico y político del país?; pues bien, la internalización es el proceso institucional a través del cual los derechos humanos pasan a formar parte del marco jurídico positivo de un país, convirtiéndose en derechos fundamentales y parte del derecho interno. A este proceso también se le denomina *recepción del derecho internacional en el derecho interno*.

Este fenómeno que se vivió en México de manera paradigmática con la reforma constitucional de derechos humanos de 2011<sup>13</sup> (en adelante RDH-11), tiene su fundamento en la internacionalización o universalización de los derechos humanos, que es el proceso histórico de desarrollo que han tenido los derechos humanos, por el cual se han reconocido por convenciones internacionales a través de la historia, con un carácter universal.

Dalla Vía define la universalización de derechos como la aceptación generalizada de valores comunes por encima de las fronteras, como el respeto a los derechos humanos<sup>14</sup>. A su vez, Becerra Ramírez apunta que la universalización se presenta como una nueva ética, como componente esencial del orden público internacional que legitima, si se le acata, al orden jurídico positivo, y añade que de ahí deriva la importancia de dicha universalización para el constitucionalismo contemporáneo, que es un constitucionalismo pro derechos humanos<sup>15</sup>.



Efectivamente, la universalización o internacionalización de los derechos humanos es la fuente de teorías jurídicas contemporáneas como el neoconstitucionalismo y el garantismo, que incluyen, como fundamento de validez de las normas, el elemento sustancial

<sup>13</sup> Introducida por el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011.

<sup>14</sup> Dalla Vía, Ricardo. *Estudios sobre Constitución y economía*, México, Serie Doctrina Jurídica Núm. 136, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2033, p. 18.

<sup>15</sup> Becerra Ramírez, Manuel. *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie: Doctrina Jurídica no. 330, UNAM, 2006, p. 66.

que son, precisamente, los derechos humanos. En este sentido, los derechos humanos son fuente de los derechos fundamentales cuando los Estados deciden internalizarlos, como en México pasó con la RDH-11; pero lo importante, en cualquier caso, es el cumplimiento efectivo de las obligaciones que se contraen<sup>16</sup>. Dado lo anterior, la internalización, como apunta Salazar Ugarte, implica que la validez de las normas secundarias está sujeta a criterios sustanciales, referidos sobre todo, a derechos fundamentales de las personas<sup>17</sup>.

En el caso de México, conforme al artículo 133 de la CPEUM, al ser firmado un tratado internacional (TI) por parte del presidente de la república y ratificado por el Senado, conforme al proceso previsto por la CPEUM, el TI pasa a formar parte del orden jurídico nacional interno, al nivel jerárquico de las normas generales o nacionales<sup>18</sup>.

Por otra parte, la RDH-11, a través de su artículo primero, incorporó al marco jurídico mexicano vigente y a nivel constitucional, todos los derechos humanos que se encuentren establecidos en los TI de los que México es parte, y además les otorgó el carácter de derechos públicos subjetivos, lo cual quiere decir que las personas titulares de dichos derechos, están facultadas para exigirlos conforme a los procedimientos que la ley establezca.

Actualmente, el orden jurídico constitucional mexicano no sólo está conformado por las normas que podemos leer en la CPEUM, sino también por todas aquellas normas que se refieran a derechos fundamentales que están dispersadas en los TI. La gama de normas de derechos fundamentales en los TI es amplísima, basta con ver el contenido de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CADH) para darnos cuenta de que prácticamente todas las esferas de derechos de los ciudadanos están ahí contenidas como normas de derechos fundamentales.

Pongamos un ejemplo: en materia de procedimiento penal en México tenemos vigente un marco jurídico conformado por las normas constitucionales relativas al procedimiento penal y el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales que debe observarse por todas las autoridades involucradas en el proceso: policías, ministerios público, jueces y autoridades de reinserción social. Con el efecto de internalización o integración del artículo 1 constitucional, todas estas autoridades no sólo deben observar las normas antes señaladas, sino también, en igualdad de circunstancias e incluso preferir, todas aquellas normas de la Convención Interamericana de Derechos Humanos que se refieren al debido proceso, al derecho de acceso a la justicia, al derecho a la libertad personal y los criterios válidos al derecho a la integridad y dignidad personales, al derecho al uso racional de la fuerza, al derecho a las condiciones mínimas para la vida en reclusión, al derecho a la investigación efectiva, al derecho a la verdad, al derecho a la reparación del daño, etcétera.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>17</sup> Salazar Ugarte, Pedro, "El garantismo y el neocostitucionalismo frente a frente", España, revista *DOXA*, Cuadernos de Filosofía del Derecho, no. 34, p.p. 289-310, 2011, p. 292.

<sup>18</sup> Cabe aclarar que no es lo mismo hablar de una norma general o nacional que de una norma federal. Las normas federales son aplicables únicamente a las instancias de la federación, no aplican a las entidades federativas. Lo federal establece el ámbito de validez espacial u orgánica de la norma. En cambio, las normas generales o nacionales deben entenderse aplicables en todo el territorio nacional.



De manera que marco jurídico interno se amplía muchísimo. El panorama es complejo, sin duda, porque, además, esto ocurre con todos los derechos fundamentales, es decir, los derechos de libertad, los derechos políticos, los derechos económicos y los derechos sociales. Por eso a partir de la RDH-11, el sistema jurídico mexicano se transformó de manera radical y revolucionaria. Es, por lo menos en el papel, un sistema jurídico garantista, progresista y que sienta las bases para transformar la realidad mexicana que, lamentablemente, está impregnada, por donde se vea, de desigualdad, injusticia, abusos y de corrupción.

Pero ¿cómo se relaciona la corrupción con este nuevo marco jurídico tan garantista? Conforme a este maravilloso artículo 1 constitucional, las autoridades mexicanas están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y también están obligadas a prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier violación a los mismos, además de preferir las normas que sean más garantistas.

Entonces, podemos establecer que actualmente todas las funciones y actividades del Estado deben estar dirigidas a hacer efectivo lo que dice el artículo 1 de la CPEUM. Cuando el poder ejecutivo, por ejemplo, destina una cierta cantidad de presupuesto público a educación, lo que está haciendo es tutelar y hacer efectivo el derecho fundamental a la educación gratuita, de calidad y universal. Lo mismo sucede con el presupuesto de salud o de operación de la justicia. Pero cuando estos recursos son desviados o mal utilizados a causa de un acto de corrupción, se afecta el derecho fundamental para el cual está originalmente destinado el recurso.

Por ejemplo, en el caso del sistema de justicia la afectación es bien clara: cuando un ministerio público no investiga un hecho denunciado porque se le ha sobornado para no hacerlo, se afecta el derecho fundamental de acceso a la justicia. Cuando un juez desestima o estima pruebas con un criterio orientado por un acto de corrupción, afecta el derecho fundamental al debido proceso en la garantía de imparcialidad judicial y juicio justo. Es corrupción.

Cuando una persona encargada de entregar a un ciudadano la información pública de una dependencia no la entrega, la extravía o miente sobre su existencia, porque con esta omisión protege a un superior jerárquico que se beneficia con el manto de la impunidad, se afecta el derecho fundamental a la información de los ciudadanos y a la rendición de cuentas por parte de los entes gubernamentales.



Cada vez que se desvían recursos públicos para el apoyo mediático de campañas políticas o para cualquier otro fin, estos recursos dejan de invertirse en escuelas, en programas sociales, en medicinas, en alumbrado en parques, y con ellos se vulneran los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Y si además de lo anterior no existen o no funcionan los mecanismos para descubrir, denunciar y castigar estos actos, la afectación es doble, porque esta ineficacia mantiene en la impunidad a los servidores públicos corruptos que buscan perpetuar un *statu quo*

de poder sin que existan controles efectivos para su sanción. Es aquí donde se ocultan las verdaderas redes criminales, los lazos muy probables entre servidores públicos y delincuencia organizada, etc. Estamos hablando de corrupción.

Entonces, cuando nos preguntamos dónde está la falla del sistema jurídico que lo evidencia como una simulación o un discurso de buenas intenciones ya que las normas están ahí, pero no se cumplen; o cuando nos preguntamos por qué la ciudadanía percibe, y con razón, que sus derechos fundamentales no son en absoluto eficaces, o cuando nos preguntamos por qué existe el altísimo grado de desconfianza institucional, hay que voltear la mirada hacia la corrupción.

Pero, además, si esto no fuera ya como para quitarnos el aliento, este panorama genera un círculo vicioso que es muy difícil de romper, que se relaciona directamente con la calidad de la democracia mexicana. Ésta, como un sistema, está determinada por los presupuestos sociales o elementos que la hagan funcionar (*inputs*), que al relacionarse entre sí, entregan uno u otro resultado. Este resultado puede ser cognoscible si se conocen los *inputs* del sistema, de manera que la respuesta que debemos de esperar del sistema democrático depende de los elementos que introduzcamos al mismo y de las relaciones entre ellos<sup>19</sup>.

Si uno de los *inputs* del sistema democrático es la corrupción, que en su relación con el sistema de derechos fundamentales lo afecta a tal grado de anularlo, lo que sucede es que estaremos ante el círculo vicioso de la democracia: una *kakistocracia*<sup>20</sup>, en la que los peores gobernantes son electos democráticamente por ciudadanos han ejercido su voto, pero enajenados de sus derechos, en el sentido de que se encuentran desposeídos o privado de los mismos<sup>21</sup>.

Este antivoto, el ciudadano no libre que no vive sus derechos, es el resultado del sistema democrático alimentado por la corrupción, pero a través del método de la democracia formal, se convierte a su vez en un *input* del sistema democrático con ejercicio del voto. El ejercicio democrático del voto, hecho por ciudadanos desposeídos de sus derechos fundamentales, da como resultado la elección democrática de gobernantes que no tienen una vocación garantista, que no velan por los derechos fundamentales, sino por sus intereses particulares y, por lo tanto, convierten a la democracia en un círculo vicioso.

Por el contrario, el Gobierno que se preocupa por tutelar los derechos de libertad de los ciudadanos, y que hace de los derechos fundamentales el primer *input* del sistema, como lo señalan Bovero y Ferrajoli<sup>22</sup>, los perpetúa generando un círculo virtuoso. Por ello, la

<sup>19</sup> Bertalanf, Ludwig von. *Teoría General de los Sistemas*. Trad. Juan Almela, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 55.

<sup>20</sup> Bovero Michel Angelo y Ferrajoli, Luigi. *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, Colección temas de la democracia, Serie Conferencias Magistrales 13, México, Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 48-51

<sup>21</sup> Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario esencial de la lengua española*, España, Espasa Calpe, 2006, p. 567.

<sup>22</sup> Bovero Michel Angelo y Ferrajoli, Luigi. *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, Op. cit. pp. 24 y 38



condición necesaria de todo Gobierno democrático es que los derechos fundamentales estén decretados por ley, se ejerzan y se tutelen efectivamente.

Los derechos fundamentales son, como lo apunta Bovero, el “criterio de democratically”, es decir, el parámetro teórico para juzgar si un régimen político en la práctica es democrático y en qué medida lo es<sup>23</sup>. En la medida en que ellos no sean el *input* del sistema y, por el contrario, lo que determine el funcionamiento del sistema democrático sea la corrupción, el Gobierno de la *kakistocracia* (o gobierno de los peores) se perpetuará, alejando cada vez más a los ciudadanos de las posibilidades reales de transformar el sistema y, con ello, su entorno.

Sin embargo, no todo está perdido: el estudio de la relación entre derechos fundamentales y corrupción también nos da una solución respecto de la anterior problemática. Si bien la corrupción impide y anula el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, afectando con ello la calidad de la democracia, *a contrario sensu*, el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales controla y anula a la corrupción. A esto nos referiremos en el siguiente apartado.

## EL GARANTISMO COMO VÍA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Si las diversas formas de corrupción tienden a violar derechos humanos, ya sea directa o indirectamente, entonces la promoción y protección de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción se complementan y refuerzan mutuamente<sup>24</sup>. Esta conclusión, a la que ha arribado el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de Chile tras varios años de investigación y análisis, es aún es poco explorada, sin embargo, podemos constatar su validez desde diferentes teorías jurídicas contemporáneas, como el garantismo.

A nadie asombrará la idea de que un ciudadano libre, con sus necesidades básicas cabalmente cubiertas, dotado de una educación plural y de calidad, con trabajo bien remunerado y asido de sus mecanismos y seguridades legales para perpetuar ése su estatus, puede y hará valer sus derechos frente al Estado. Este ciudadano, al hacer valer sus derechos, no permitirá actos de corrupción o, por lo menos, pondrá el camino harto difícil a cualquier funcionario que con un acto de corrupción amenace sus derechos que, sabe, son los que le permiten vivir integral y plenamente.

Los derechos fundamentales, pero sobre todo sus garantías, se convierten así en una “cadena de castigo”, en un mecanismo de control eficaz de las actividades estatales. Control, en el más amplio sentido de la palabra, ilimitado pero ajustado a derecho, porque como hemos visto, no puede haber actividad del Estado que no tenga como fin directo o indirecto, la tutela de algún derecho fundamental. Y ahí, en donde esta motivación falte,

<sup>23</sup> *Idem*, p. 45

<sup>24</sup> Nash Rojas, Claudio, Aguiló Bascuñán, Pedro y Bascur Campos, María Luisa. *Corrupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Op. cit., p. 29.

será legítima la acción del ciudadano, que de forma legal o incluso extralegal<sup>25</sup>, defiende sus derechos fundamentales frente al Estado.

De manera que si lo que necesitamos para combatir la corrupción es lograr que los derechos fundamentales sean eficaces, es decir que sean efectivamente tutelados por el Estado y efectivamente ejercidos por los ciudadanos, entonces necesitamos del garantismo, porque hablar de eficacia de derechos fundamentales es hablar de garantismo. Veamos a qué nos referimos con garantismo y cómo logra la eficacia en los derechos fundamentales.

El garantismo es una visión contemporánea del derecho, del Estado y del ciudadano, que se integra por tres subsistemas: uno normativo, el segundo teórico-jurídico y el tercero político-jurídico, y cuya característica principal es colocar en el centro y en la base de estos subsistemas al ciudadano, estableciendo como su fin único, o por lo menos primordial, la tutela y protección eficaz de los derechos fundamentales, la cual debe lograrse a través de lo siguiente:

**a)** Diseño e implementación de mecanismos llamados *garantías*, que aseguren, en la realidad, el cumplimiento de los derechos. Estos mecanismos pueden ser de naturaleza muy variada: normativos, administrativos, políticos, didácticos, culturales, etc. Las garantías, que deben ser tan exhaustivas como se pueda, son las que dotan de eficacia al sistema.

**b)** Crítica sistemática y permanente. El garantismo ve como fundamental la crítica hacia el derecho, hacia el sistema democrático y hacia el cualquier procedimiento público. Esta crítica es un mecanismo permanente de autorrectificación del sistema para lograr los fines orientados a la eficacia de los derechos fundamentales. Funciona a partir de incluir en los tres subsistemas principios teóricos legitimadores (derechos fundamentales), que son la premisa de validez sustancial, tanto del sistema normativo como de las acciones del Estado.

La crítica consiste en la revisión permanente, por parte tanto del funcionario público como del ciudadano, de la existencia real de la premisa o requisito de validez sustancial en cualquier acto, norma, sentencia, política pública o acción gubernamental. Lo anterior da como resultado la búsqueda de alineación permanente y sistemática de los actos y decisiones del Estado, con los derechos fundamentales. En esta búsqueda se identifican las normas, o actos no alineados, con los derechos fundamentales y se gestiona su alineación, logrando con ello, paulatinamente, mayores grados de alineación, es decir de garantismo.

**c)** El análisis de divergencias como método. El garantismo es un sistema basado en el normativismo (positivismo), porque parte de los derechos fundamentales

<sup>25</sup> Hermann Vitale sostiene una interesante tesis relativa al derecho a la resistencia en la que afirma la legitimidad de las acciones extralegales de resistencia (resistencia constitucional) siempre que éstas busquen la defensa de los preceptos constitucionales, resistencia que es válida cuando la ocupación y corrupción sistemática de las instituciones políticas, especialmente las instituciones de garantía, las haga parciales y poco fiables, convirtiendo a las normas de la democracia en una apariencia de democracia. Cfr. Vitale, Hermann. *Defenderse del Poder, por una resistencia constitucional*. España, Trotta, 2012, pp. 26-30.

que se encuentran establecidos positivamente en un determinado orden jurídico, pero también se vale metodológicamente en el realismo, ya que tiene como motor de funcionamiento el ejercicio permanente de descubrir las divergencias que existen entre el sistema normativo secundario con el sistema constitucional, y entre el modelo teórico y el normativo, con la realidad jurídico-política que efectivamente se vive en una sociedad o se desarrolla en un proceso. El resultado de este análisis de divergencias identifica las brechas y funciona como indicador del grado de eficacia del sistema.

El garantismo es una visión que está contribuyendo de manera decisiva a conformar la manera de pensar el derecho y de operar en él<sup>26</sup>. Se trata de una visión contemporánea y novedosa del derecho y del Estado que es progresista, dado que su finalidad permanente es generar cambio y mejoría en la forma en la que funciona el sistema jurídico y político contemporáneos. Aboga por el bienestar de la persona humana y la tutela de sus derechos frente al Estado, a quien concibe, en términos generales, como dominante, represor o fuerte, frente al ciudadano que es vulnerable frente al Estado y los factores del poder<sup>27</sup>.

Quizá la característica fundamental del garantismo es que está construido sobre la noción de eficacia, de manera que no sólo se preocupa por establecer que los fundamentos teóricos y normativos comporten contenidos tutelares o respetuosos de los derechos fundamentales, sino que, además y sobre todo, se preocupa porque lo anterior se alcance en la realidad.

No hay caminos fáciles para combatir la corrupción, no existen soluciones probadas ni, como bien sabemos, los placebos funcionan. Por todo lo anterior —y considerando que son las políticas públicas y acciones que fomentan los derechos fundamentales, mecanismos capaces de combatir la corrupción y que el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales empodera a los ciudadanos frente al Estado para controlar los actos de corrupción—, es que proponemos la adopción de esta visión, de manera transversal en todas las políticas públicas, como una forma efectiva del combate a la corrupción.

## CONCLUSIÓN

Finalmente, y como conclusión de este trabajo, diremos que existe una problemática poco vista y explorada, que consiste en el efecto anulador de la corrupción sobre los derechos fundamentales de las personas. Este fenómeno o relación tiene consecuencias devastadoras para la vida de las personas, pero sobre todo, para el sistema democrático, el cual, ante la recepción de la corrupción como *input* del sistema convierte al sistema democrático en un aparato perpetuador de una *kakistocracia* (gobierno de los peores gobernantes), con crecientes niveles de corrupción y decrecientes niveles de eficacia en los derechos fundamentales.



<sup>26</sup> Atienza, Manuel, "Sobre Ferrajoli y la superación del positivismo jurídico", en *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, 2ª. Ed., España, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009, p.p.134-135

<sup>27</sup> Ferrajoli, Luigi. Entrevista: "Para entender y discutir los aportes del principia iuris (y su singularidad) frente al 'neconstitucionalismo'", por: Juan Manuel Sosa sacio, *Gaceta constitucional*, tomo 65, mayo 2013, p. 230, consultada en: [www.gacetaconstitucional.com.pe](http://www.gacetaconstitucional.com.pe), el 1 de julio de 2014.

Por otro lado, y en contrasentido, el efecto nulificador que tiene la corrupción en los derechos fundamentales, se puede revertir a través de políticas públicas y acciones que promuevan y tutelen de manera efectiva los derechos fundamentales. A mayor eficacia de derechos fundamentales, menor corrupción, y viceversa.

Dicho lo anterior, proponemos la adopción del garantismo como una visión que, llevada a la práctica, busca la eficacia en el ejercicio y tutela de los derechos fundamentales a través de la implementación y creación de mecanismos de garantía para todos y cada uno de los derechos fundamentales reconocidos positivamente en el orden jurídico mexicano, y a través de la revisión crítica del modelo teórico, del modelo normativo y del modelo político-jurídico mexicano, para dotarlos o impregnarlos, progresivamente, de los fundamentos sustanciales de validez, que consisten en la alineación de todas las acciones y actos de gobierno, con los derechos fundamentales establecidos en la CPEUM y en los tratados internacionales de los que México es parte.

Sostenemos que esta visión y estas acciones serán eficaces en el combate a la corrupción, que, aunque de largo plazo, si es realizado de manera sistemática, será capaz de bajar los índices de corrupción en México de manera dramática y aspirar, incluso, a su eliminación.

Como una cuestión que queda aún por analizar al respecto de la reciente reforma constitucional en materia de corrupción, apenas publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, nos preguntamos: ¿qué tanto de la visión aquí propuesta incorporó dicha reforma? Es una reforma que tiene aptitud de entregar los resultados que el pueblo mexicano espera y necesita o está destinada, como muchas otras reformas constitucionales, a ser sólo una carta de buenas intenciones y una reforma de papel.

Los planteamientos están puestos. Agradecemos, como siempre, a la Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas del Congreso la Unión la invitación para participar en este “VIII Congreso de la Red de Investigadores Parlamentarios en Línea” (Redipal virtual VIII), esperando que los comentarios a esta ponencia sean profusos, y que, como cada año, abonemos los integrantes de la Red, a la investigación y debate parlamentarios en temas de actualidad y urgencia para México.



## FUENTES DE CONSULTA

ATIENZA, Manuel, "Sobre Ferrajoli y la superación del positivismo jurídico", en *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, 2ª. Ed., España, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.

BECERRA Ramírez, Manuel. *La recepción del derecho internacional en el derecho interno*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie: Doctrina Jurídica no. 330, UNAM, 2006.

BERTALANFY, Ludwig Von. *Teoría General de los Sistemas*. Trad. Juan Almela, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

BOVERO, Michel Angelo y Ferrajoli, Luigi. *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, Colección temas de la democracia, Serie Conferencias Magistrales 13, México, Instituto Federal Electoral, 2001.

CASAR, María Amparo. *México: Anatomía de la Corrupción*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE)/ Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO), 2015.

DALLA Vía, Ricardo. *Estudios sobre Constitución y economía*, México, Serie Doctrina Jurídica Núm. 136, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003.

FERRAJOLI, Luigi, Entrevista: "Para entender y discutir los aportes del principia iuris (y su singularidad) frente al 'neconstitucionalismo'", por: Juan Manuel Sosa sacio, *Gaceta constitucional*, tomo 65, mayo 2013, p. 230, consultada en: [www.gacetaconstitucional.com.pe](http://www.gacetaconstitucional.com.pe), el 3 de junio de 2015.

NASH Rojas, Claudio, Aguiló Bascuñán, Pedro y Bascur Campos, María Luisa. *Corrupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Chile, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2014.

REAL Academia de la Lengua Española. *Diccionario esencial de la lengua española*, España, Espasa Calpe, 2006.

TRANSPARENCIA Internacional, *Resultados del Índice de percepción de corrupción 2014*, consultado en: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, el 04 de junio de 2015

\_\_\_\_\_, *Barómetro de Corrupción global 2013*, consultado en: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico>, el 4 de junio de 2015.

SALAZAR Ugarte, Pedro, *El garantismo y el neocostitucionalismo frente a frente*, España, revista DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, no. 34, p.p. 289-310, 2011.



VITALE, Hermano. *Defenderse del Poder, por una resistencia constitucional*. España, Trotta, 2012.

### **Legislación**

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA



# LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

José Ramón González Chávez <sup>1</sup>

## RESUMEN

La corrupción, como vicio de la conducta humana, está presente en todas las civilizaciones de todos los tiempos y en prácticamente todas las ramas de la actividad social.

En México, la cultura social se ha enfrentado desde hace siglos, con notoria presencia desde la Conquista, aunque con particular énfasis desde hace algunas décadas, a una gran cantidad de retos en lo que se refiere a conocer y comprender, prevenir y resolver el grave flagelo de la corrupción, que ha causado y sigue causando severos daños de muy diversa naturaleza.

Cómo entender la problemática y encaminarse hacia propuestas de solución viables, posibles y realizables para contener, disminuir y prevenir este flagelo social. Desde qué perspectivas y con qué enfoques. La intención del presente ensayo es acercarse hacia posibles respuestas a estas interrogantes.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Maestro en Planeación del Desarrollo Regional por el Instituto Internacional de Administración Pública (Paris Francia); estudios doctorales en Administración y Gestión Pública en la Universidad de París, Panthéon Sorbonne II (Assas). Asesor del Gobierno del estado de Guerrero. Chilpancingo, Guerrero, México. Correo electrónico: jrglezch@hotmail.com

## INTRODUCCIÓN

La corrupción, entendida como el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado, es un vicio de la conducta humana y, por lo mismo, se encuentra presente en todos los países, en todos los tiempos, en todas las esferas de la actividad social, a tal grado que podemos afirmar que la historia de la corrupción corre al lado de la historia de la humanidad misma.

En México, la cultura social se ha enfrentado desde hace siglos, aunque con particular énfasis desde hace algunas décadas, a una gran cantidad de retos en lo que se refiere a conocer y comprender, prevenir y resolver el grave flagelo de la corrupción, que ha causado y sigue causando severos daños de muy diversa naturaleza, entre los que se encuentran solo por mencionar algunos, los materiales, humanos, jurídicos, políticos, internacionales, sociales y económicos.

El crimen organizado, no sólo el que se relaciona con las drogas y todo su ciclo económico (producción, distribución, consumo), ha penetrado prácticamente todas las esferas del sistema judicial, legislativo y administrativo en los tres ámbitos de Gobierno, municipal, estatal y federal, incluyendo todo el aparato de seguridad pública nacional, pero también el comercio, la industria, la educación, las organizaciones religiosas, la vida social y en general la cultura, provocando una gran frustración en la población y un gran desencanto en las instituciones jurídicas y políticas, lo que ha provocado —y sigue provocando— desconfianza, deslegitimación y, por ende, el debilitamiento de nuestro Estado constitucional.

Los políticos, convertidos luego de las elecciones en gobernantes, han llenado sus discursos anticorrupción de falsas promesas y expectativas, y lo cierto es que desde se inició en 1982, primero como propuesta político electoral y luego como política pública en 1983 con el título de “Renovación Moral de la Sociedad”, se ha gastado y podría decirse que despilfarrado una gran cantidad de dinero en personal, equipos, políticas públicas, programas, reformas legales, publicidad gubernamental, y hasta fines del año pasado los resultados han sido pobres, cuando no hasta contraproducentes, pues parece ser que el único resultado después de 30 años es que la corrupción ha contaminado aún más el tejido social, tal como lo muestran todos los días los medios de comunicación.

Para entender la problemática y tratar de caminar hacia propuestas de solución viables, posibles y realizables, hay que abordar el asunto desde una óptica multidimensional y, desde luego, con un enfoque ético-jurídico.

## ANTECEDENTES

Para entender cómo se fue arraigando la corrupción en México, habría que remontarse al menos hasta nuestros orígenes como nación.

En la época prehispánica, se sabe que los funcionarios y figuras públicas, y hasta los ciudadanos, eran sancionados severamente por cometer actos de corrupción. Eran exhibidos públicamente, despojados de sus bienes y títulos y desterrados.



Sin embargo, está documentado también en varias fuentes que a partir del mismo descubrimiento de América, luego durante la Conquista, pero sobre todo a partir de la caída de México-Tenochtitlan y con ella del imperio azteca en 1521, se cometieron diversos actos de corrupción, que se realizaban prácticamente en plena impunidad, ante la ausencia del control del Gobierno imperial. En las expediciones al “nuevo continente”, el reino de España enviaba algunos representantes para supervisar asuntos de carácter administrativo y jurídico. Pero los viajes eran muy largos y las comunicaciones prácticamente nulas, lo que se reportaba al funcionario quedaba a su total criterio, por lo que la información que proporcionaba era muy subjetiva y no podía ser sujeta de comprobación.

Al enterarse el rey de España, Carlos V, de la caída de la capital azteca (meses después de que esto ocurrió), le prohibió a Hernán Cortés la aplicación a la población indígena las denominadas *encomiendas*, sistema que emplearon los propios españoles desde 30 años antes (1495) en la Antillas, mediante el cual cada español tenía a su servicio miles de indígenas, quienes por lo rudo del trabajo, la mala alimentación y las enfermedades europeas terminaban por sucumbir.

Para Hernán Cortés y los funcionarios reales que venían con él, a pesar de la orden del rey que indicaba que los indios eran vasallos libres de la Corona y como tales no deberían de ser encomendados a particulares, era claro que sin la apropiación de la tierra no había conquista, la población no podría ser controlada y sin control no habría riqueza, así que hizo caso omiso de las órdenes e inició el reparto de los pueblos indios entre los miembros de su ejército. Este acto de corrupción llevó a que en unas cuantas décadas la población indígena de la Nueva España se extinguiera en un 90%, en uno de los mayores genocidios que haya conocido la humanidad.

La encomienda, hecha a espaldas del rey, se inició en el pueblo de Coyoacán, al sur de la Ciudad de México, con el nombramiento de 500 españoles, todos ellos burdos soldados sin ninguna instrucción, o incluso prófugos de la justicia en su país, como encargados de otros tantos pueblos, acto de corrupción con el cual dio inicio también la flamante dominación española en América.

Lo inmenso del territorio de la Nueva España y lo precario de las comunicaciones hacían muy fácil evadir todos los procedimientos oficiales, por lo que cada encomendero dominaba a plenitud y con total impunidad su señorío. Era una especie de señor feudal (recordemos que la dominación musulmana acababa de terminar en España hacía apenas unos pocos años, y el sistema feudal aún prevalecía), con facultades para atacar cualquier insubordinación. Incluso, lograron hacer alianzas con los caciques indígenas que aún ejercían el control de territorios y población, quienes a cambio de protección y ciertas canonjías abandonaban a sus pueblos, y, en algunos casos, llegaban a convertirse en auxiliares de los encomenderos en la recaudación de los tributos y la aplicación de sus actos de autoridad. Algo similar sucedía con los encargados del sistema de control impuesto por el clero católico a través de las capellanías, curatos, diócesis, etc., distribuidas a todo lo largo y ancho del territorio colonial, que también llegaban a aliarse con los encomenderos.



Pero la corrupción venía también desde arriba: como ejemplo, el primer virrey, Antonio de Mendoza, fue acusado de recibir dádivas y presentes por parte de algunos encomenderos para aumentar los beneficios de los que gozaban o para acrecentar sus extensiones territoriales. Igualmente, se le acusó de embolsarse 2000 ducados de oro anualmente durante los diecinueve años de su Gobierno, los cuales habían sido asignados por el rey Carlos V para pagar los salarios de las personas que estaban a su servicio. Evidentemente que si la cabeza del virreinato promovía la corrupción, sus subordinados seguían el lamentable ejemplo.

Dado el aumento de la carga impositiva y la deslegitimación de la autoridad del cacique, aunado la ilegitimidad del Gobierno colonial impuesto a sangre y fuego, la corrupción se fue extendiendo, por ejemplo, hacia el no cobro mediante dádivas, del pago de los tributos que debían ser entregados tanto al encomendero como a la Corona. Para recaudar impuestos, el virreinato creó las alcabalas (aduanas interiores) por las que quien transportaba sus mercancías debía de pagar una cuota para pasar. Como es de imaginarse, un alto porcentaje de dichos impuestos no eran recabados, pues los encargados de dichas aduanas pedían y recibían sobornos.

Así, durante los 300 años de dominación española, muchas figuras de corrupción se enquistaron en la sociedad, salieron a la luz durante la guerra de independencia. El régimen colonial, rígido en cuanto a la dominación y explotación económica, pero muy laxo en cuanto al control del poder, junto con los acontecimientos políticos en España y Europa que produjeron la división entre la clase gobernante colonial, formaron el caldo de cultivo para el inicio del movimiento independentista, que en lo que a corrupción se refiere, tuvo como una de sus primeras banderas la proclama de Hidalgo: “¡Muera el mal Gobierno!”, con la que resume de manera paradigmática el esquema de corrupción de toda la época colonial a todas las escalas y en todo el país.

Otro hecho de corrupción digno de traer a la memoria, y que marcó singularmente nuestra historia política y jurídica, fue la traición hecha por Iturbide a Guerrero en Acatempan, donde las partes acordaron la paz a cambio de un Gobierno compartido, mismo que nunca se dio, pues mientras terminaba el conflicto armado y entraba el ejército trigarante a la ciudad de México, se pactaba en la iglesia de la Profesa, a espaldas del movimiento insurgente que defendía el ideal republicano, la firma del acta de independencia que constituía el *Primer Imperio*. El acta de independencia no fue firmada por ningún insurgente, sino por caciques, militares y clérigos, es decir, por los detentadores del poder durante toda la Colonia, gracias a la cual pudieron seguirlo manteniendo hasta la Reforma, movimiento jurídico político que mediante la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias (Leyes de Reforma) eliminaba sus privilegios centenarios, ante el que estos mismos grupos reaccionaron promoviendo y sosteniendo el establecimiento del efímero *Segundo Imperio*.

Poco tiempo después, estos factores reales de poder fueron recuperando sus privilegios a fines del siglo XIX y principios del XX, junto a los renovados intereses de potencias extranjeras, logrando un paulatino contubernio con el Gobierno autócrata porfirista, y que se tradujo, auxiliado por el resurgimiento de la corrupción generalizada, en el grave

deterioro jurídico, político, económico y social de nuestro país, que desembocó en el movimiento revolucionario de 1910-1917.

De ahí que, si algún extranjero critica a nuestro país por el grado de corrupción que sufrimos, habría que recordarle que ese sistema alguna vez cruzó el Atlántico y llegó a nuestras tierras para ser asimilado paulatinamente a nuestra cultura social durante casi 500 años, y que en muchos episodios notables de la misma, ellos también han sido partícipes, sin perjuicio de los no pocos casos de corrupción que sigue habiendo en aquel continente, y que son verdaderamente escandalosos y que han causado, y siguen causando, grandes desgracias para sus pueblos, como los presentados recientemente en Italia, Grecia, España, Francia, y aun en organismos internacionales como el FMI (caso Christinne Lagarde – Lionel Jospin), los bancos europeos, etc., o en Estados Unidos, donde ejemplos pasados y presentes sobran y que hacen que movimientos sociales como el de “los indignados” tengan entre sus principales postulados el “ya basta” a la corrupción, y la lucha por la transparencia y la rendición de cuentas.

### **CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DEL PROBLEMA**

Ante todo lo expuesto, resulta evidente que habría que hacer un esfuerzo de gran magnitud para, si no erradicarla de nuestra sociedad —lo que me parece realmente imposible, pues, como he dicho, nos encontramos ante una actitud deplorable, desde luego, pero que por desgracia es propia de la naturaleza humana y social en todo el mundo— sí controlarla, prevenirla y sancionarla a través del derecho, que es precisamente el regulador de la conducta humana en sociedad.

Para lograrlo, desde mi punto de vista, habría que comprender, primero que nada, que estamos ante la presencia de un problema multidimensional, esto es, que no se trata de casos aislados, ni nuevos, ni sólo jurídicos o solo políticos, sino que en él confluye una gran cantidad de aspectos o vectores de muy diversa índole, que interactúan y se encuentran enlazados de manera muy estrecha, por lo que su atención como fenómeno o sujeto jurídico, debe darse también de manera multidisciplinaria.

Abordaré a continuación, sólo de manera enunciativa, cinco aspectos de los más importantes sobre el tema que nos ocupa.

### **CORRUPCIÓN Y DROGAS**

En años recientes, los cárteles en México se han vuelto cada vez más poderosos, debido principalmente a la desaparición de los cárteles en Colombia y a la versión globalizadora de tipo colonial de Estados Unidos para América Latina, primer consumidor de drogas en el mundo. Estos cárteles hacen uso de grupos armados de tipo paramilitar para crear y mantener un clima de terror, violencia, inseguridad, intimidación de ciudadanos empresarios, comerciantes y Gobierno, lo que provoca un ambiente propicio para el desarrollo de sus actividades. Los Zetas, grupo armado del Cártel del Golfo, se creó a finales de los 90 con militares mexicanos entrenados en Estados Unidos en la Escuela de las Américas de Fort Benning, Georgia, con el objetivo oficial de formar un cuerpo capaz de enfren-

tar y neutralizar a los cárteles mexicanos, pero que después, por un “error de cálculo”, desertaron y se pasaron a las filas de cada uno de los cárteles que se pretendía combatir. Junto con ellos, también fueron entrenados militares que ya estaban aliados a los cárteles y que siguen estando dentro del ejército y las fuerzas de seguridad pública en los tres niveles de Gobierno.

## **CORRUPCIÓN Y SOCIEDAD**

A estas guardias blancas del narco se han venido sumando soldados del ejército formal (de 2007 a la fecha ha desertado un 2.5% del total de reclutados), policías federales, estatales y municipales, así como un buen número de miembros de pandillas de mexicano-americanos del sur de Estados Unidos, mezclados con grupos de civiles, principalmente jóvenes de escasos recursos (la gran mayoría *ninis*), provenientes de diversas regiones del país de las franjas fronterizas del norte, sur y bajío, a los que se sumaron a cambio de la promesa de buen salario, buena comida y buena ropa, vivienda, seguro de vida, diversiones y el automóvil nuevo o camión que deseen. Así, los menores y adolescentes ven en los zetas más que a un empleador, un modelo a seguir y hasta como un objeto de culto (vgr. Jesús Malverde, Juan Castillo Morales), lo cual tiene un impacto profundo en la cultura social, sobre todo en el sector de la población que representa el futuro de nuestro país.

Ciudades enteras, como Ciudad Juárez, se convierten cada vez más en ciudades fantasma por el éxodo debido a infinidad de factores, entre ellos el crimen organizado, la el desempleo, la falta de oportunidades. Muchos niños se enfrentan a la separación de sus familias con el fin de mantener la seguridad, causándoles un trauma a largo plazo. Los niños, los jóvenes y la sociedad en general están en riesgo de ser despojados de su cultura familiar, comunitaria y social, de su identidad local y nacional; la imposibilidad de juego, de interacción, de esparcimiento, les impide la socialización, cayendo en un estado de desarrollo moral y material mucho menor comparativamente al de quienes no sufren de este tipo tan complejo de violencia.

## **CORRUPCIÓN POLÍTICA Y GOBIERNO**

Desde la época colonial, los ciudadanos han sido muy tolerantes con la corrupción menor, como los pequeños sobornos a burócratas y policías por disputas o delitos menores, pero los riesgos han aumentado considerablemente en las últimas décadas por los miles de millones de dólares provenientes del negocio de las drogas ilícitas y distribuidos de manera masiva y a todas las escalas. Los cárteles han logrado hacer más eficiente su operación al corromper, cooptar, intimidar o asesinar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y realizar una campaña de descrédito de las fuerzas del orden que han comprado los medios, todo lo cual ha llevado el esquema tradicional de corrupción menor, a un nivel completamente nuevo.

Cabe señalar, dentro de este mismo tema, que otro “error de cálculo”, la operación rápida y furioso, permitió a los cárteles la compra de grandes cantidades de armamento exclusivo de las fuerzas armadas, como parte de un supuesto operativo para conocer la

ruta de los cárteles, pero que sorprendentemente se le salió de las manos a ese Gobierno y al mexicano, con el que estaba de acuerdo; cabe mencionar que aún no se explica el papel y la toma de decisiones del Gobierno federal mexicano en este operativo.

Desde 1983, pero con especial énfasis en los últimos 20 años, el Gobierno mexicano, a todos los niveles, ha realizado grandes gastos para combatir la corrupción. Sin embargo, tal como lo señala el informe 2010 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de la Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNOCD)<sup>2</sup>, el problema sigue siendo grave.

La corrupción no sólo ha afectado a México, se ha extendido a velocidad cada vez más acelerada en las fronteras con Estados Unidos, donde una gran cantidad de miembros del ejército y agentes de la patrulla fronteriza de aquel país, también conocidos como *porteros corruptos*, han sido declarados culpables de aceptar sobornos del narcotráfico. Por ejemplo, en el condado de Starr, Texas, el *sheriff* fue acusado de utilizar su posición para ayudar a miembros de alto rango de los cárteles de la droga. Ésa es una de diecinueve acusaciones por conspiración para introducir cocaína y marihuana desde México hacia el interior de Estados Unidos que se han promovido en las cortes norteamericanas. De hecho, de 2004 a 2007, sólo en tres años, los casos oficiales de corrupción de fuerzas armadas, de seguridad y migración norteamericanas es de más del doble.

En lo político, los partidos también participan en la corrupción, mezclándose con el crimen organizado, el tráfico de influencias, el abuso de autoridad, los compadrazgos. Usan las debilidades para ocultar la corrupción de sus oponentes, exhibiéndola en los medios en los tiempos políticos propicios, no antes ni después, es decir, aprovechando su capital político, de cara a las elecciones o a las coyunturas políticas. Los partidos y políticos descubiertos tratan de responder a las acusaciones con argumentos insostenibles o con otra acusación, no para resolver el asunto de corrupción en boga, sino para neutralizarlo con otro igual, utilizando la falacia de que “sí lo hago, pero también el otro lo hace; por lo tanto ¿cuál es el problema?”, en un intolerable absurdo, cuando sabemos, por lógica y por ética, que dos actos negativos no producen un acto positivo.

En lo administrativo, la tradicional corrupción menor se ha convertido en una especie de folclor que socialmente se asume, de manera casi generalizada, como una práctica común o normal y hasta como una virtud, como lo muestra el lema “El que no tranza no avanza”, lo que también abona de manera singular al arraigo de esta práctica en nuestra cultura social.

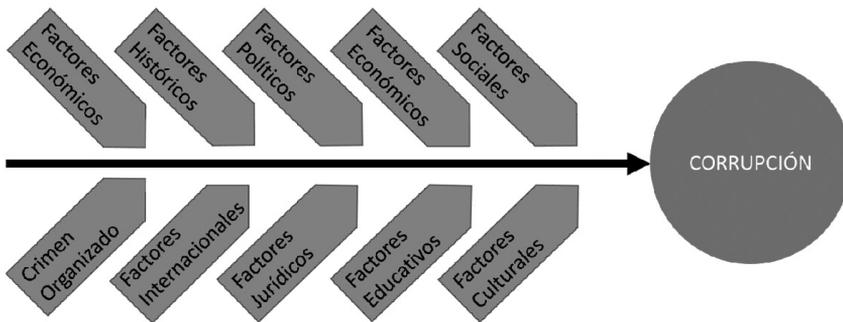
## CORRUPCIÓN Y MEDIOS

Del mismo modo que en el caso de las fuerzas del orden público y funcionarios, los medios también son intimidados, cooptados, corrompidos por el crimen organizado ligado a las drogas. Imágenes a todas horas y todos los días de montones de cuerpos sacrificados junto al patio de la escuela o cabezas cortadas colocadas sobre postes en toda la ciudad y notas sobre las drogas y sus crímenes relacionados ocupan cada vez más espacio en los caros tiempos de televisión y radio, así como en la prensa escrita y la internet.

<sup>2</sup> <http://www.cinu.mx/minisitio/JIFE/multimedia/index.php>

Obviamente el escándalo genera desconfianza, ésta el debilitamiento institucional y, en muchos casos, el riesgo de ingobernabilidad, lo cual es por demás nefasto para nuestro Estado de derecho.

Diagrama Ishikawa



## PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Como fue señalado, una forma de acercarse a una posible solución es, primero que nada, concebir el problema desde una perspectiva multidimensional y multidisciplinaria, dado que se trata de un asunto que es a la vez político, jurídico, económico, social, educativo, cultural, mediático, etc., visión que debería tener el legislador federal y estatal para crear un marco jurídico que ataque el problema de manera articulada y transversal, atendiendo todos sus aspectos e involucrando a todos los niveles de Gobierno.

La recientemente creada Fiscalía Anticorrupción del Gobierno federal debe contar con esa visión, así como con medios suficientes y adecuados para vincular a las administraciones públicas de todos los ámbitos de Gobierno para incluir dentro de sus atribuciones las relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas, la prevención y sanción de actos de corrupción, así como la tolerancia cero ante las ofertas de corrupción de los particulares. Sin embargo, hasta el momento desconocemos sus principios, sus fines, alcances y estrategias.

Al respecto, cabe mencionar que dentro de este esquema debería incluirse no sólo al ejecutivo, sino también al legislativo, al judicial, y a los organismos constitucionales autónomos, que, por cierto, hasta el momento están exentos de la obligación de contar con una gestión transparente y de rendir cuentas, así como de proporcionar información a la ciudadanía sobre su actuación.



También, a través de los organismos públicos correspondientes, habría que involucrar en esta labor contra la corrupción a las cámaras industriales y comerciales, para que asuman el compromiso de infundir en sus agremiados la cultura de la denuncia contra la extorsión y demás delitos y faltas cometidas por los servidores públicos.

Desde el ámbito social, también deberían crearse los mecanismos adecuados para asegurar la participación de las ONG registradas previo sometimiento a reglas de transparencia y rendición de cuentas, así como a ciudadanos conocedores e interesados en el tema.

La denominada *reforma educativa* emprendida por el Gobierno federal actual, intenta llevar a cabo acciones para contener las prácticas corruptas tradicionales del magisterio, pero parece limitada al atender sólo ese aspecto, dejando de fuera otros tanto o más importantes, como la creación de una verdadera política pública educativa nacional, que actualice programas de estudio, que capacite y forme para el empleo, para la industria, el comercio, las artes y los oficios, que se concentre en el mejoramiento de la competitividad no sólo en términos cuantitativos, sino también cualitativos, y que permita la supervisión de metas, con participación de todos los sectores sociales y la ciudadanía. En fin, me parece que el asunto de la educación desde nivel preescolar hasta postgrado en la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la tolerancia cero de gobernantes y gobernados, basada en un marco jurídico que cuente con normas, principios y prácticas que sean no sólo obligatorios, sino social y axiológicamente válidos, es crucial para tener resultados realmente efectivos contra la corrupción.

## CONCLUSIONES

El tema de la corrupción está relacionado con la naturaleza humana, por lo tanto, no es exclusivo de una persona o de una sociedad, y por sus propias características, es muy complejo y delicado.

En México, de ser un asunto menor y tolerado socialmente desde inicios de la época colonial, en tiempos recientes y dadas las circunstancias actuales que han originado su amplificación por el involucramiento en ella de factores como el crimen organizado y su creciente expansión en todos los ámbitos de la vida social, el tema de la corrupción requiere de una atención urgente, pues crea desconfianza, ineficacia gubernamental, ingobernabilidad y, por ende, afecta de manera progresiva las instituciones, la cultura social y el Estado de derecho.

La corrupción es de naturaleza multidisciplinaria y multidimensional, y, por lo mismo, requiere de un tratamiento en el mismo sentido por el legislador, el juez, el gobernante, los distintos sectores sociales y la ciudadanía en su conjunto.

La corrupción debe ser desterrada de la cultura social, y para lograrlo existen medios y herramientas jurídicas, políticas y sociales; no obstante, la voluntad política de las autoridades y la participación ciudadana son fundamentales para que esto pueda darse.

El derecho, como regulador de la conducta social, constituye un factor imprescindible para el logro de acciones concretas y contundentes contra la corrupción y a favor de una cultura de la transparencia, la rendición de cuentas, así como del pleno ejercicio del derecho fundamental a la información.

Entre todos los factores que pueden contribuir a una reversión de la corrupción hacia la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y el pleno acceso al ejercicio del derecho fundamental a la información, la educación y la cultura juegan un papel medular e imprescindible, pues sin ellas, todas las demás acciones que se realicen serían estériles, tal como lo ha demostrado la historia reciente.



## FUENTES DE CONSULTA

ARCHIBOLD, Randal C. Mexican Drug Cartel Violence Spills Over, Alarming U. S., 22 de marzo de 2009. The New York Times. [http://www.nytimes.com/2009/03/23/us/23border.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/03/23/us/23border.html?_r=0)

BAJAECO.com. La Corrupción en México. <http://www.bajaeco.com/hablemos/corrupcion.cfm>

BREZOSKY, L. Indicted former Starr County Sheriff is refused bail. The Houston Chronical, 20 de octubre de 2008). <http://www.chron.com/disp/story.mpl/headline/metro/6068952.html>

BUSQUETS Sordo, Renato. Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal. <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/4/5/4/1/files/archivos/sip-3093.pdf>

BUTLER, Allen. Jesus Malverde: The "Narco Saint", 25 de octubre de 2008. [http://www.associatedcontent.com/article/36310/jesus\\_malverde\\_the\\_narco\\_saint.html](http://www.associatedcontent.com/article/36310/jesus_malverde_the_narco_saint.html)

COOK, C. Mexico's Drug Cartels Report, n° RL34215. Reporte para el Congreso. <http://open-crs.com/document/RL34215>

FLAKUS, G. Drug Money Worsens Corruption in Mexico. 25 de octubre de 2008, <http://www.voanews.com/english/archive/2006-07/2006-07-26-voa23.cfm>

OPPENHEIMER, Andrés. Ojos Vendados, Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina. Ed. Plaza y Janés. México, 2001. <http://www.monografias.com/trabajos36/mexico-corrupcto/mexico-corrupcto2.shtml#ixzz2Y6rr7AIE>

TOMASINI Bassols, Alejandro. Reflexiones sobre la corrupción en México. UNAM. Instituto de Investigaciones Filosóficas, 2011. <http://www.filosoficas.unam.mx/~tomasini/ENSAYOS/Corrupcion.pdf>





# EL COMPONENTE ELITISTA DEL RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO

Gabriela Peral Galicia <sup>1</sup>  
José Luis Chávez García <sup>2</sup>

## RESUMEN

El propósito de esta ponencia es reflexionar acerca del componente elitista del régimen político mexicano, debido a que la Constitución de 1917 no erradicó en su totalidad el remanente histórico porfirista; así, los grupos político-económicos privilegiados lograron sobrevivir durante el siglo XX, su influencia aún es notable en la estructuración y el funcionamiento del sistema político mexicano, es decir, su poder real se ha proyectado en la toma de decisiones de los Gobiernos, aspecto que explica su estabilidad y trascendencia sexenal hasta el presente, no importando que gobierne el Partido Revolucionario Institucional (PRI) o el Partido Acción Nacional (PAN).

La hipótesis central es que los grupos privilegiados han incidido en la estructura y el funcionamiento del sistema político, por medio de proyectos *ad hoc* a sus intereses; por tanto, la élite se ha consolidado a través de varias décadas gracias a su infiltración en la estructura gubernamental, de ahí que exista una correspondencia entre los intereses de la élite respecto de la agenda de Gobierno en los rubros económicos (nacionalización-privatización), políticos (democracia, participación, rendición de cuentas, etc.), sociales (educación, salud, vivienda, etc.); es entendible que dicha élite haya moldeado la estructura de competencia política para condicionar la incorporación de nuevos actores sociales y políticos a los espacios de la toma de decisiones, de ahí que la ponencia centre su atención en revisar la evolución de los grupos políticos hegemónicos en México.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Licenciada en Lingüística y maestra en Humanidades por la Universidad Autónoma Metropolitana-I, Ciudad de México, México. Correo electrónico: gperalg@gmail.com

<sup>2</sup> Miembro de la REDIPAL. Politólogo, maestro y doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-I. Profesor de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, Ciudad de México, México. Correo electrónico: joseluis.chavez58z@gmail.com

## LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ÉLITE MEXICANA

La historia del siglo XX en nuestro país quedó marcada por el movimiento revolucionario de 1910-1917 y por el inicio de la vida institucional a partir de 1929, con la aparición del Partido Nacional Revolucionario (PNR), creado por Plutarco Elías Calles, y su gradual transformación en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y, finalmente, en el PRI. Por tanto, la construcción del marco constitucional y el diseño institucional nacionales fueron resultado de la cosmovisión de los grupos revolucionarios vencedores, que paulatinamente se convirtieron en una élite política, cuyas estructuras mentales de acción mantienen su vigencia.

Así, la élite política en México fincó su legitimidad en el pasado revolucionario, de forma que se convirtió gradualmente en un grupo hegemónico que desde entonces influiría en las decisiones gubernamentales de manera importante, ya que sus miembros participarían activamente en la vida política nacional, apoyados en una compleja red corporativa y clientelar; pero sus incentivos tenían fines políticos, pues su interés era la perpetuidad política y no la instauración de un régimen democrático. La aparición de las centrales obreras y campesinas (CROM, CTM, CNC, etc.) se convirtieron en el entramado corporativo-clientelar generador de votos que legitimaban al régimen político diseñado a partir de la constitución de 1917.

Por ende, la élite política en México sobrevivió alrededor del partido hegemónico — como denominó Sartori al PRI— desde los años treinta hasta los años ochenta del siglo pasado. Consecuentemente, el ente aglutinante de la élite, en general, y los políticos del país, en particular, fue el PRI, a pesar de la existencia de una gama de partidos políticos creados a partir de las reformas promovidas por José López Portillo en 1977.

Sin embargo, el PAN se convertiría en el grupo político adverso a los intereses del grupo en el poder, que fue desarrollándose paralelamente al declive del régimen priista. El PAN fue creado por un grupo encabezado por Manuel Gómez Morín en 1939. Este partido tomó fuerza política en las regiones del norte en los años ochenta, precisamente en la misma época de la crisis del partido de Estado (PRI); en consecuencia, el PAN triunfaría paulatinamente en las elecciones municipales, estatales y federales.

Por su parte, el Frente Democrático Nacional (FDN) fue un grupo de coaliciones políticas que se separaron del PRI antes de las elecciones de 1988. El FDN fue encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, Ifigenia Martínez y Porfirio Muñoz Ledo, aunque gradualmente se incorporarían otros políticos. La razón formal de su separación radicó en la falta de democracia al interior del PRI. Más adelante, el FDN se transformaría en el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que unificaría a las distintas corrientes de izquierda en el país. El PRD también lograría triunfos electorales sobresalientes, aunque sólo a nivel municipal y estatal; sin embargo, su éxito mayor es que gobierna el Distrito Federal (DF) desde 1997.

## EL VÍNCULO POLÍTICO-ECONÓMICO DE LA ÉLITE

Vale la pena advertir que durante este lapso, el Gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) inauguró una nueva forma de gobernar al país, ya que desde entonces se adoptaron políticas encaminadas a favorecer una economía de mercado en detrimento de la participación estatal, que desde los años treinta hasta principios de los ochenta había sido proteccionista o interventor, todo ello con la anuencia de la élite política mexicana. Por tanto, las crisis económicas recurrentes por las que atravesó México — entre la década de los setenta y ochenta— nutrieron los argumentos para cambiar el rumbo del Gobierno, pues los bajos niveles de inversión y producción nacionales dieron como resultado un precario crecimiento y desarrollo económicos, lo que se reflejó en la disminución de los niveles de vida de los mexicanos; aunado a lo anterior, la crisis del sistema político mexicano se hizo patente en las elecciones en las que se impuso el triunfo de Carlos Salinas (1988-1994); por esto y a causa de la presión de los partidos de oposición, sobre todo el PAN y el PRD, la apertura democrática se fue haciendo una realidad en México, aunque los miembros de la élite política identificada con el PRI se resistirían a aceptarla.

Por su parte, el Gobierno de Salinas adoptó de manera evidente las fórmulas económicas diseñadas en EUA e Inglaterra: el modelo neoliberal; así, se privilegiaría la inversión privada (nacional y sobre todo extranjera) para, supuestamente, alcanzar altos niveles de crecimiento y desarrollo económicos; entonces, el Estado dejaría al sector privado el control de la economía, aunque estos cambios se pondrían en práctica de manera gradual. La pieza clave de la nueva estrategia política-económica sería una política social asistencialista, cuyas características se mantienen hasta el presente, a pesar de la alternancia entre PRI y PAN.

El nuevo presidente del PRI planteó la necesidad de rescatar de la pobreza a los sectores de la sociedad más necesitados (SOLIDARIDAD); además, en el rubro de los derechos humanos (DD.HH.), tal vez para mandar un mensaje importante a los actores políticos nacionales e internacionales, en su Gobierno apareció la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); aunado a la idea de apertura política y adopción de la democracia también surgió el Instituto Federal Electoral (IFE). Nuevamente los cambios en materia política y económica fueron avalados por la élite política mexicana; sin embargo, los miembros del PRD se opusieron decididamente a los nuevos proyectos del presidente; no sucedió lo mismo con el PAN, pues su acercamiento con el presidente (concertaciones) favoreció el cumplimiento de la agenda neoliberal.

Entonces, a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), signado entre México, Canadá y EUA a finales de 1994, y la presión de los partidos de oposición nacionales, se explicaría la adopción de la democracia en nuestro país, como resultado de las negociaciones contraídas con el exterior y para reducir la dinámica opositora en México. Mientras tanto, los Gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) en general, dieron continuidad al esquema económico y político neoliberal, a pesar de la inconformidad y resistencia sociales; no obstante, la élite política reiteró su apoyo a la ruta emprendida; lo mismo puede afirmarse para el caso

del Gobierno de Enrique Peña (2012- ), quien inclusive ha profundizado las reformas en las empresas estatales ubicadas en el ramo energético (PEMEX Y CFE), además de las impulsadas en la órbita de la educación, laboral, política y hacendaria.

En tanto, luego de una ardua lucha por el poder político, que duró casi dos décadas (1980-2000) y con un costo de centenares de vidas de miembros de la oposición, y gracias al esfuerzo del PAN, PRD y otras fuerzas políticas, la alternancia en el poder dio la bienvenida a los Gobiernos divididos desde 1988 hasta 2012, de manera que en la actualidad, por ejemplo, una gubernatura puede quedar en poder de un partido político durante seis años y luego pasar al poder de otro partido político; además, el presidente mexicano puede ser —como ya ha sucedido— del PRI o del PAN, mientras que las gubernaturas y sus legislaturas pueden tener gobiernos del PAN, PRI, PRD, Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), etc., sin que ello signifique un conflicto serio para el país y sus ciudadanos. No obstante, la alternancia política no ha provocado cambios importantes en la integración de la élite política en el país.

Cabe mencionar que los grupos y movimientos sociales y populares se han distanciado de políticas gubernamentales en materia económica, social y política por considerarlas unilaterales y excluyentes, desde que fueron puestas en práctica en 1982. Estos grupos, movimientos sociales y populares tienen una historia muy larga en la historia mexicana, lo que significa que no son actores exclusivos de algún sexenio en particular, pues pueden empalmarse entre un sexenio y otro, o bien pueden trascender a uno o varios sexenios; sin embargo, la constante es que se han opuesto a las decisiones y proyectos de la élite política.

Las exigencias de los grupos y movimientos sociales y populares (masas) han sido variadas, aunque existen algunos puntos convergentes. En consecuencia, dichos actores sociales han manifestado demandas que poseen un carácter económico: evitar el ingreso de México a la economía de mercado y así garantizar la soberanía nacional, la reducción de la pobreza, erradicar la inmigración, la creación de fuentes de empleo, etcétera; además, se han expuesto exigencias de corte político: la reforma del Estado mexicano, democratización de las instituciones o transparentar las prácticas de Gobierno.

Otro tanto puede decirse de las demandas sociales, que en términos generales plantean la necesidad de garantizar la vigencia y el respeto a los derechos humanos, en el sentido de ampliar los derechos a la salud, alimentación, educación, vivienda, en fin, el derecho a una vida digna, entre otros asuntos. A todo esto, generalmente el Gobierno mexicano se ha opuesto a las demandas de los grupos y movimientos sociales y populares, con la anuencia de la élite política.

Consecuentemente, las respuestas ofrecidas por los Gobiernos mexicanos, y avaladas por la élite política, no corresponden a las expectativas políticas ni económicas de la sociedad en su conjunto, por ejemplo, en materia económica los Gobiernos han decidido cumplir con la agenda neoliberal, cuya raíz puede documentarse en los dictados del *consenso de Washington*; en cuanto al ámbito social, las estrategias oficiales no emplearon los canales de entendimiento y conciliación política, como vía genuina para la solución



de los conflictos nacionales; al contrario, el endurecimiento jurídico de las reglas y el crecimiento de los cuerpos militares y policíacos han ido en aumento.

Así que cualquier intento por evaluar la naturaleza del sistema político o la estructura gubernamental se precisa en el estudio de la élite política, su origen, naturaleza y evolución (perdurabilidad transexenal), porque han determinado la conformación y el funcionamiento tanto del sistema político como de la estructura gubernamental.

En todo este recorrido, los representantes populares y los funcionarios del Gobierno parecieran responder a los intereses de la élite política, antes que los de la sociedad. Las decisiones que ha tomado el Gobierno en las últimas décadas, relacionadas con el supuesto interés de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, en las áreas de la economía y la política, obedecen a la conformación del sistema político y a la estructura institucional vigente desde 1917; además, son el reflejo de los intereses de una élite política muy poderosa que tiene sus orígenes en esa época; no obstante, aún incide con sus proyectos en el Gobierno, y sus efectos negativos son cargados por la sociedad mexicana.

De suerte que los sucesivos gobiernos del PRI y del PAN —con sus contrastes formales— no han sido capaces de realizar cambios en las esferas vitales de la economía y la política que aseguren un efectivo crecimiento y, sobre todo, un desarrollo del país; en consecuencia, las condiciones económicas y políticas no se traducen en una mejoría de la vida de los mexicanos; aunado a lo anterior, se suma el incremento de los delitos perpetuados por la delincuencia organizada y la creciente violación a los DD.HH. en el país. Por tanto, cuando se trata de privilegiar el cumplimiento de la agenda neoliberal, la élite política en México no reconoce filiación partidista alguna, no importándoles el descontento de las masas, como se ha demostrado en las últimas décadas debido al amasiato entre el PAN y el PRI, quienes comparten intereses para promover una agenda común en materia política y económica.

El modelo neoliberal privilegia los intereses de la élite política, que decide el rumbo del país, con el respaldo del clero, los empresarios, militares y sindicatos oficiales; de ahí que los grupos y los movimientos sociales y populares —con mayor fuerza a partir del primer gobierno neoliberal en 1982— se hayan manifestado en contra de las metas diseñadas por la élite política, inconformidad motivada sobre todo por los pírricos resultados de las variables microeconómicas. Consiguientemente, en México todavía prevalece el interés de la élite sobre los intereses de la mayoría de los mexicanos, no importa que hayan aparecido Gobiernos con partidos distintos al PRI o que éste haya abandonado la silla presidencial en el 2000 o que haya regresado en 2012. La élite política ha sabido sobreponerse a la presión de los partidos de oposición y al influjo de la democracia.

Entonces, el Gobierno mexicano se mueve en dos orbitas o espacios de acción: la primera es la formal-legal y democrática, porque se reconoce depositario de la voluntad popular para tomar decisiones que buscan el bienestar común; la segunda, es la informal-real y antidemocrática, porque es presa de los intereses de una élite política que pretende intereses privados.



Así, el primer espacio de acción (formal-legal y democrático) es cuna de un Gobierno que se dice democrático, apegado al Estado de derecho y legítimo, por lo que se ufana de apegarse a la voluntad colectiva al momento de tomar decisiones de carácter político y económico; pero el segundo espacio de acción del Gobierno (informal-real y antidemocrático) es antidemocrático, porque impone el contenido de una agenda política y económica confeccionada por la élite política para su propio beneficio, de ahí que las decisiones gubernamentales sean rechazadas sistemáticamente por amplios sectores de la sociedad que así se defienden.

## CONCLUSIONES

La evolución y la inercia del poder político en México crearon una élite política que desde su origen incide en el diseño de la agenda política del Gobierno. Precisamente por ello, la élite política tiene un papel importante en la configuración del poder político, ya sea que ésta se ubique en el espacio formal de las decisiones políticas (partidos políticos y organizaciones políticas) o en el espacio informal de las decisiones políticas (grupos reales de poder), de ahí su éxito para sobrevivir a los cambios de la dinámica política, los Gobiernos y los sexenios. En consecuencia:

- I. Entre mayor afinidad ideológica exista entre los miembros de la élite política, menor importancia tiene la filiación partidista concreta entre éstos.
- II. Mientras los intereses económicos y políticos entre los miembros de la élite política se incrementan, de igual manera aumentan las posibilidades de que los miembros conformen un bloque opositor a las exigencias de las masas (grupos y los movimientos sociales y populares).
- III. Entre más perduren los principios que dieron origen a la élite política y entre más desarrollen sus miembros la habilidad para cooptar a otros políticos, mayor será la capacidad para que la élite política trascienda a los Gobiernos y a los sexenios.
- IV. Entre más fomente la élite política el reconocimiento social del Gobierno o su legitimidad, mayores son las posibilidades de que ésta imponga su propia agenda política y económica a las masas.
- V. Entre mayor sea la capacidad de la élite de simular su adherencia al modelo democrático, mayor es su estabilidad y aumenta sus posibilidades de perdurar en los espacios de decisión política y económica.



## FUENTES DE CONSULTA

BECERRA, R., Pedro Salazar y José Woldenberg (2005). *La Mecánica del Cambio Político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.

BEJAR Algazi, L. y Gilda Waldman (coordinadoras) (2004). *La Representación Parlamentaria en México*. México: UNAM-Gernika.

BIZBERG, I. y Meyer, L. (2003). *Una historia contemporánea de México: transformaciones y permanencias*. México: Océano.

BLANCO, J. y José Woldenberg (compiladores) (1993). *México a Finales del siglo, tomo II*. México: CONACULTA- FCE.

CAMACHO Solís, M. (1994). *Cambio sin ruptura*. México: Alianza Editorial.

CANSINO, C. (1995). *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. México: CIDE.

CÁRDENAS Gracia, J. (2000). *Una Constitución para la democracia: Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México: UNAM-IIJ.

CARPIZO, J. (1993). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI.

CENTRO de Estudios Estratégicos Nacionales (2010). *México 2010: pensar y decidir la próxima década*. México: Limusa-Noriega Editores.

DAHL, R. (2009). *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Técnos.  
\_\_\_\_\_ (1989). *Democracy and its critics*. E.U.A.: Yale University.

DAMM, A. y Gutiérrez, A. (coordinadores) (2005). *Las reformas estructurales que México necesita*. México: CECSA.

DUVERGER, M. (1986). *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. México: Editorial Planeta.

EASTON, D. (1969) (a). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.  
\_\_\_\_\_ (1969) (b). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.

ELIZONDO, C. y Benito Nacif Hernández (compiladores) (2002). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: FCE-CIDE.

GALEANA, P. (2003). *México y sus Constituciones*. México: FCE.

GIMATE-Welsh, A. y Pedro Castro (coordinadores) (2010). *Sistema político mexicano: ayer y hoy, continuidades y rupturas*. México: Porrúa- Senado de la República.

- HARVEY, D. (2007). Breve historia del neoliberalismo. México: Akal.
- HELD, D. (1997). La democracia y el orden global. Del Estado moderno al Gobierno cosmopolita. Barcelona: Paidós.
- HERRERA-Lasso, L. (coordinador) (2000). México: tiempo de definiciones. México: FCE.
- HUNTINGTON P., S. (2001). El orden político en las sociedades en cambio. España: Paidós.
- MARQUET Guerrero, P. (1975). La estructura del Estado mexicano. México: UNAM-IIJ.
- MEDINA, L. (1994). Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994. México: FCE.
- MICHELS, R. (1969). Partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. Buenos Aires: Amorrortu.
- MILLS, C. W. (1957). La élite del poder. México: FCE.
- MOSCA, G. (2009). La clase política. México: FCE.
- REVELES Vázquez, F. (coordinador) (2006). El nuevo sistema político mexicano: los Poderes de la Unión. México: UNAM-FCPyS-Gernika.
- ROUSSEAU, I. (2001). México: ¿una revolución silenciosa? (élites gubernamentales y proyecto de modernización). México: COLMEX.
- SARTORI, G. (2001). Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México: FCE.
- SCHERER, J. (2008). La tercera memoria. México: RHM.
- SCHIMDT, S. (2007). México visto desde lejos. México: Taurus.
- WOLDENBERG, J. (2009). El desencanto. México: Cal y Arena.



# SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: PUNTOS TORALES E INTERROGANTES

Sujey Azucena Villar Godínez <sup>1</sup>

## RESUMEN

En el presente trabajo abordaré lo relativo al Estado constitucional de derecho que supone que todos los servidores públicos están supeditados a las disposiciones de la Carta Magna Federal, para el desempeño de sus funciones apegándose a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia, para garantizar dicho Estado y cumplir las finalidades del Gobierno: seguridad, paz y justicia social. Sin embargo, el Estado constitucional se ve afectado por la creciente práctica de la corrupción que utiliza las funciones y medios del Gobierno para lograr intereses personales.

Por lo anterior se plantea que el combate a la corrupción es un gran desafío para México, que necesita colocar como prioridad la prevención de la misma y como acciones complementarias la detección y sanción de las responsabilidades administrativas y hechos de corrupción. Sin embargo, el Sistema Nacional Anticorrupción deja un panorama prometedor para instrumentar una política de combate que beneficiará a todos los mexicanos, desde la eficiencia y mejoramiento del servicio público, el fortalecimiento de la confianza de los gobernados en las instituciones públicas, la transparencia en la fiscalización y rendición de cuentas y el ejercicio de la cultura de la legalidad de los servidores públicos.

En ese sentido se analiza la reciente reforma constitucional en materia de combate a la corrupción para advertir cuáles son los puntos torales y determinar qué interrogantes surgen para su implementación y efectividad, puesto que se advierte, *prima facie*, que las entidades federativas se encuentran en incertidumbre sobre la instrumentación en su ámbito al tener que replicar el sistema referido, pero sin que se advierta todavía cómo se va a realizar.

Se concluye así que la reforma en comento propiciará un cambio de paradigma en la forma de operar frente a la corrupción, y que las interrogantes no resueltas serán subsanadas con las leyes generales que el Congreso de la Unión expida al respecto.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Maestra en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Autónoma de Nayarit. Investigadora legislativa en el Congreso del Estado. Tepic, Nayarit, México. Correo: [sujeyvillar@gmail.com](mailto:sujeyvillar@gmail.com)

## I. LA CORRUPCIÓN Y EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

El Estado constitucional, y ahora convencional, de Derecho, supone que todos los poderes públicos están supeditados a los mandatos constitucionales e internacionales, salvaguardando lo dispuesto por las cartas fundamentales. Así, la parte orgánica de la Constitución se ve protegida por el buen funcionamiento de las instituciones que aplican lo establecido en la misma y, por ende, al tener una correcta actividad cada ente público otorga un buen servicio público que garantiza a los gobernados el respeto a sus derechos humanos, conservando, además, la paz, la seguridad y la justicia que debe garantizar el Estado como parte de sus fines, según el contrato social que refería Rousseau.

En virtud de ello, los servidores públicos deben conducirse en su empleo, cargo o comisión, bajo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, como lo mandata el derecho administrativo, evitando así la *“práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”*<sup>2</sup>, denominada corrupción.

Sin embargo, en México la corrupción ha sido un cáncer delicado y difícil en su tratamiento, pues aún no se ha encontrado la cura y las acciones que se habían implementado hasta antes de la reforma constitucional de 2015 en materia de combate a la corrupción, no han sido contundentes, por lo que el abuso del poder, el tráfico de influencias, la desviación de recursos y la impunidad, siguen siendo parte de la vida cotidiana de los mexicanos, provocando que algunos servidores públicos cuenten con incentivos para realizar acciones u omisiones para la obtención de un beneficio privado.

En razón de ello, dicha práctica ilícita tiene entre algunos de sus efectos negativos la transgresión de los objetivos de eficiencia, eficacia y efectividad de cualquier reforma estructural, lo que origina el inadecuado ejercicio de la programación y asignación del gasto público y desalienta la confianza de la inversión extranjera en nuestro país, desacredita también a los dirigentes políticos, a los partidos y genera la pérdida de la confianza de los ciudadanos en la mayor parte de las instituciones públicas.

En ese contexto, para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas y actos de corrupción, se deben vigilar a las autoridades, la fiscalización y el control de recursos públicos, tratando de erradicar esta práctica de la cultura mexicana.

No pasa inadvertido que combatir la corrupción será un gran desafío para México, pero el combate a la corrupción debe ser prioritario en un Estado constitucional de derecho, por lo que es plausible que se instrumente un Sistema Nacional Anticorrupción que coadyuve a impulsar una cultura de la legalidad entre todos los entes públicos de los tres órdenes de Gobierno.

<sup>2</sup> *Diccionario de la lengua española* (DRAE). Última edición (23ª), publicada en octubre de 2014. Consultada el 28 de abril de 2015. Véase en: <http://lema.rae.es/drae/?val=corrupci%C3%B3n>

## II. PUNTOS TORALES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

La reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, trae consigo un cambio paradigmático en el actuar de todas las autoridades públicas, puesto que regula aspectos que antes no se contemplaban en la legislación nacional, pero que a nivel internacional han funcionado para el saneamiento de las finanzas públicas, la recuperación de la confianza y credibilidad de los gobernados en las instituciones, y para el impulso de la participación de la propia sociedad en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los entes públicos, fortaleciendo así, distintas instituciones que son puntos claves para un adecuado funcionamiento de este Sistema.

Así pues, la enmienda constitucional tiene como puntos torales los siguientes<sup>3</sup>:

1. Crear el Sistema Nacional Anticorrupción que se constituirá como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de Gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.
2. Tendrá un comité coordinador, integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de la fiscalía responsable del combate a la corrupción, de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el comisionado presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.
3. Al Comité le corresponderá el establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales, emitirá recomendaciones a las autoridades con el objeto de que adopten medidas institucionales dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción.
4. Contará con un Comité de Participación Ciudadana, conformado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.
5. Se plantea que las entidades federativas establezcan sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.
6. Se faculta al Congreso para expedir las leyes generales que regulen todo el Sistema Nacional Anticorrupción.
7. Se fortalecen las facultades de fiscalización de la ASF y se eliminan los principios de anualidad y posterioridad, introduciendo facultades a este organismo para realizar

<sup>3</sup> Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Consultada el 29 de abril de 2015.

directamente auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, derivado de denuncias y con la autorización de su titular.

8. Se faculta a la ASF, en los mismos términos previstos en el numeral anterior, a realizar auditorías sobre posibles actos irregulares cometidos en ejercicios fiscales anteriores, en los que además podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión.

9. Adicionalmente, se establece que el Informe General Ejecutivo y los informes individuales que deberá entregar la ASF en los términos antes descritos, serán de carácter público, eliminando el informe del resultado.

10. Se da mayor oportunidad en la presentación de los resultados de auditoría.

11. Se fortalecen los informes existentes actualmente de la ASF sobre el estatus de sus observaciones y recomendaciones, y se establece que los informes que debe presentar los días primero de los meses de mayo y noviembre, incluirán los montos efectivamente resarcidos a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, como consecuencia de sus acciones de fiscalización, las denuncias penales presentadas y los procedimientos iniciados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

12. Se propone ampliar el ámbito de competencia de la ASF para que revise y fiscalice directamente la totalidad de recursos que son transferidos a otros órdenes de Gobierno y, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, también fiscalice las participaciones federales.

13. Se amplía el plazo para que la ASF fiscalice la cuenta pública.

14. Se propone que la ASF deje de fincar responsabilidades y ahora investigue irregularidades que detecte en la cuenta pública, en el ejercicio fiscal en curso o en ejercicios anteriores, y promueva el fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos federales y, en su caso, a los servidores públicos de los estados, municipios, del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, y a los particulares, ante el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa y ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República.

15. Se actualiza la denominación constitucional de la “Auditoría Superior de la Federación”.

16. Se instituye la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, siendo el órgano responsable de ejercer la acción penal en los delitos que al efecto se prevean en la Ley General de Delitos contra la Corrupción, y cuente con las más amplias facultades de investigación, incluso tendrá la posibilidad de atraer aquellos casos que estime procedentes y actuará como órgano acusador, turnando el expediente directamente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.



17. Se obliga a que todas las autoridades y organismos constitucionalmente autónomos de los tres órdenes de Gobierno tengan órganos de control interno, facultados para, en los términos que establezca la ley, prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas no graves; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia de los tribunales de justicia administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción a que se refiere nuestra Constitución federal.

18. Se retira la facultad de corrección y sanción a las contralorías que dependen de los ejecutivos federal, estatales o municipales, respecto de aquellas conductas que se estimen graves, otorgándoles las facultades de sanción a los jueces en materia penal (ante acusaciones de la Fiscalía), y en materia administrativa, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

19. Se faculta a la Cámara de Diputados para designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionalmente autónomos que ejerzan recursos del presupuesto de egresos de la federación.

20. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforma en el nuevo "Tribunal Federal de Justicia Administrativa", conservando su competencia actual en las materias fiscal y administrativa y sólo será adicionada la nueva competencia en materia de imposición de sanciones por responsabilidades administrativas graves a los servidores públicos de la federación y, en los casos previstos en la Constitución, a los servidores públicos de los estados, municipios, Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, así como a los particulares involucrados en faltas administrativas graves.

21. Le corresponderá al Tribunal fincar a los responsables el pago de las responsabilidades resarcitorias, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

22. Se integrará por dieciséis magistrados, y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos para sancionar faltas administrativas graves.

23. Los magistrados de la Sala Superior serán designados por el presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, mientras que los magistrados de las salas regionales, serán ratificados por mayoría.

24. Se deberá contemplar un Sistema Profesional de Carrera dentro del marco regulatorio de quienes realicen las funciones de prevención, control e investigación de las faltas administrativas.



25. Se deben establecer sanciones para los servidores públicos responsables de la investigación de las faltas administrativas que durante su investigación simulen conductas no graves ante hechos que las leyes identifiquen de esa manera o sin justificación alguna dejen transcurrir el tiempo derivando en la preclusión de la función punitiva del Estado.

26. Se establece un nuevo régimen de responsabilidades y se distingue entre las responsabilidades administrativas graves y las no graves.

27. Se establece la responsabilidad de particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves y, en su caso, se les determinarán las sanciones correspondientes.

28. Se adecúa el ordenamiento jurídico penal para el combate a la corrupción, con la ley especial de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción.

29. Se establece que los órganos internos de control de los entes públicos de los tres órdenes de Gobierno cuenten con las facultades que determine la ley para presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivas de delito ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción o ante las autoridades locales competentes, respectivamente.

30. Se obliga a los servidores públicos a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determinen las leyes aplicables.

31. Se constituye procedente la extinción de dominio en casos de enriquecimiento ilícito y que las declaraciones en cuestión sirvan como instrumentos idóneos para la determinación de dicho enriquecimiento sin causa jurídica.

32. El nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública será ratificado por el Senado de la República.

33. Se amplía el plazo de prescripción a siete años por las faltas administrativas graves que prevé la legislación secundaria, teniendo un carácter transexenal.

34. En el régimen transitorio se plantea que en un plazo de un año el Congreso de la Unión apruebe las leyes generales.

35. Se deberán realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de las atribuciones que se proponen.

36. Se plantea que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales que se proponen en dicha minuta.

37. Se prevé que, en tanto se expiden y reforman las leyes derivadas, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del decreto de la minuta que nos ocupa.

38. Se propone que los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que hayan sido nombrados a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Justicia Administrativa, continúen como magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa por el tiempo que fueron nombrados.

39. Los titulares de los órganos constitucionalmente autónomos, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del mismo, continuarán en su encargo en los términos en los que fueron nombrados.

40. Los magistrados de los Tribunales Contenciosos Administrativos cualquiera que sea su denominación en el ámbito de las entidades federativas, continuarán como magistrados de los Tribunales de Justicia Administrativa de cada entidad federativa, exclusivamente por el tiempo que hayan sido nombrados.

41. Los trabajadores de base que se encuentren prestando sus servicios en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Justicia Administrativa, seguirán conservando su misma calidad y derechos laborales que les corresponden ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los términos que dicha ley determine.

## INTERROGANTES

Aunque la reforma constitucional que nos ocupa instruye a replicar el Sistema Nacional Anticorrupción, es notorio que en las entidades federativas no se tienen hasta la fecha, los mismos procedimientos, ni instituciones, por lo que siempre causa mayor problema instrumentar todo lo que se regula a nivel federal, en los estados de la República, de ahí que, del análisis de los puntos torales que establece la enmienda de la Carta Magna de la Nación de que se trata, resultan diversas interrogantes sobre su forma de operar, los plazos y la efectividad de su ejercicio, como las siguientes:

¿Procederá en las entidades federativas la extinción de dominio por enriquecimiento ilícito?

¿Se tendrá que establecer en las Constituciones locales todo lo que se reguló a nivel federal?

¿Se designarán a nivel local a los titulares de los órganos de control interno de los organismos constitucionalmente autónomos de las entidades federativas o los designarán a nivel federal?



De ser a nivel local la designación, ¿qué votación sería la requerida?

¿Se deberá replicar con todas sus funciones el Tribunal Federal de Justicia Administrativa?

De ser así, en las entidades donde la justicia administrativa dependa del Poder Ejecutivo, ¿deberá desincorporarse para hacerse una justicia administrativa autónoma?

En su caso, en las entidades donde la justicia administrativa dependa del Poder Judicial, ¿deberá desincorporarse para hacerse una justicia administrativa autónoma?

¿Qué pasa con la responsabilidad patrimonial del Estado por actividad administrativa irregular del Poder Judicial? Aunque no es propiamente del tema anticorrupción, sí lo es para efectos de competencia e impacta en el tema de la replicación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. ¿Quién deberá conocer de dichos procedimientos?

¿Qué pasará en aquellas entidades federativas en donde se deje la resolución de los asuntos de los servidores públicos del Poder Judicial Local al Consejo de la Judicatura Estatal o similares, y dicho Consejo se integre por el Pleno del Tribunal de Justicia Estatal?

¿Quién deberá conocer de dichas faltas administrativas?

¿Se deberá replicar el procedimiento de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación respecto del que realizan los órganos de fiscalización locales?

¿Cómo operará la fiscalización posterior en las entidades federativas si se eliminaron los principios de anualidad y posterioridad?

¿Cómo se llevará a cabo a nivel local el referido procedimiento de planeación de las auditorías?

¿Los servidores públicos locales también deberán presentar su declaración patrimonial y de intereses?

De ser afirmativo, ¿en los estados en donde no incluyan como servidores públicos a los que tengan algún empleo, cargo o comisión en los organismos constitucionalmente autónomos no las presentarían?

Como eliminaron la porción normativa que señalaba que “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos”, entonces ¿será materia exclusiva de la federación o en

su caso existe contradicción con regular lo que no disponga la Ley General que al efecto se emita?

¿Qué tiempo se tiene para la creación de la Fiscalía Especializada local y ésta será parte de las actuales fiscalías de las entidades federativas o será autónoma?

¿Qué tiempo se tiene para la designación de los titulares de los órganos de control interno locales?

¿Cuánto tiempo se tiene para integrar el Comité de Participación Ciudadana?

¿Se deberá replicar el procedimiento que a nivel federal se disponga para su designación?

¿El delito de enriquecimiento ilícito también operará para los particulares?

No es óbice que según el artículo 113 último párrafo, se obliga a que se replique el Sistema Nacional Anticorrupción en cuanto a la prevención, detección y sanción de responsabilidades y hechos de corrupción; sin embargo, no señala nada respecto de replicar lo relativo a la fiscalización y el control de recursos públicos.

## CONCLUSIONES

La reforma constitucional deja *a priori* un panorama prometedor para instrumentar una política de combate a la corrupción que beneficiará a todos los mexicanos, desde la eficiencia y mejoramiento del servicio público, el fortalecimiento de la confianza de los gobernados en las instituciones públicas, la transparencia en la fiscalización y rendición de cuentas, el ejercicio de la cultura de la legalidad por parte de los servidores públicos, la prevención, detección y sanción de las faltas administrativas y el combate a la impunidad y al desvío de los recursos, la atracción de la inversión extranjera que aparejará la creación de nuevos y mejores empleos en el territorio nacional, entre muchos otros beneficios.

Así pues, el Sistema Nacional Anticorrupción tendrá una homologación en todo el país, pues se deberá replicar en los tres órdenes de Gobierno, contribuyendo así a la erradicación de la práctica de la corrupción.

En cuanto a facultar al Congreso para expedir las leyes generales, se considera que no es totalmente adecuado, toda vez que se advierte el centralismo que intenta tener el Congreso de la Unión, quitándole facultades y competencias a los congresos locales, lo que afecta gravemente el federalismo que la Constitución establece.

Actualmente el supuesto proceso rígido de reforma que tiene la Carta Magna Federal se ve vulnerado al permitirle al constituyente que le quite competencia a los estados con tan sólo la modificación del artículo 73 constitucional, y haciendo materia exclusiva de la federación la regulación de cualquier materia.

No obstante lo que se refirió, también se considera que debe existir uniformidad en los ordenamientos jurídicos tanto federales como locales, por lo que las leyes generales serán un marco de actuación que las entidades federativas podrán fortalecer en aquello que se les reserve.

Resulta conveniente que se le dote de mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación y, con ello, al replicar el Sistema, también a los órganos de fiscalización locales, puesto que ello asegura, en teoría, una mejor vigilancia en la fiscalización y el manejo de los recursos públicos.

Por su parte, la creación de la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción otorga mayor seguridad de que las faltas administrativas graves, tanto de los servidores como de los particulares, serán investigadas y sancionadas por órganos especializados en la materia, actuando dicha Fiscalía como órgano acusador.

En lo concerniente a que todas las autoridades y organismos constitucionalmente autónomos deban tener órganos de control interno, se considera que abona a la protección de las propias instituciones al prevenir, detectar y sancionar las conductas ilícitas no graves que realicen los servidores públicos que laboren en las mismas, teniendo como consecuencia que se retire la facultad de corrección de las contralorías dependientes de los poderes, de las conductas que se estimen graves, lo que efectiviza la justicia al ser los jueces penales quienes, ante acusaciones de la fiscalía, sancionarán las conductas que se consideren graves.

Por su parte, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo se le adiciona la competencia para conocer de la imposición de sanciones por responsabilidades administrativas graves a los servidores públicos de la federación y, en los casos previstos en la Constitución, a los servidores públicos de los estados, municipios, Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, así como a los particulares involucrados en faltas administrativas graves. Lo anterior resulta benéfico para la sociedad al ser un tribunal especializado el que sancione dichas conductas, puesto que cuando el que sancionaba las faltas graves eran las contralorías internas, no se confiaba en que fuera imparcial.

Así pues, se concluye en que el Sistema Nacional Anticorrupción contribuye a que los tres órdenes de Gobierno sean más transparentes, vigilen la fiscalización y el manejo de recursos, prevengan, detecten y sancionen las conductas ilícitas y, sobre todo, la corrupción, ayudando a mejorar la calidad de los servicios públicos.

La reforma constitucional es optimista en tratar de erradicar la corrupción con las disposiciones previstas, lo que supone, *a priori*, beneficios directos para toda la sociedad mexicana; sin embargo, como se ha apuntado, aún deja bastantes interrogantes en su operación, que se espera que sean resueltas con las leyes generales que al respecto se emitan.

## FUENTES DE CONSULTA

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_100715.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf)

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_223\\_27may15.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_223_27may15.pdf)

DICCIONARIO de la lengua española (DRAE). Última edición (23.<sup>a</sup>), publicada en octubre de 2014. <http://lema.rae.es/drae/?val=corrupci%C3%B3n>

LEY Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240\\_140714.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/240_140714.pdf)

MINUTA Proyecto de DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>





# CONFLICTO DE INTERÉS

Sandra Marisela Flores Alonso<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente trabajo aborda el conflicto de interés desde diferentes enfoques, desde dos niveles: como conflicto de interés institucional y como conflicto de interés personal; la percepción de un conflicto de interés plantea tanta preocupación ética como un efectivo conflicto de interés.

Otro enfoque es el de los derechos: como país estamos atrapados en una legislación confusa que no garantiza ni a los ciudadanos ni a los servidores públicos, sus respectivos derechos. Por un lado tenemos el derecho de los ciudadanos de poder estar seguros de que los servidores públicos no utilizan su posición para lucrar con el poder. Del lado de los servidores públicos, el ser capaces de acreditar un patrimonio bien obtenido, sin exponerse a las intrigas y a las sospechas.

Es claro que los asuntos financieros privados de un funcionario pueden crear posibles conflictos de intereses y el tema es relevante porque, actualmente, en el ejercicio de la gestión pública, tenemos un presidente de la república inmiscuido en asuntos de conflicto de interés y de corrupción, que ha sido abiertamente cuestionado nacional e internacionalmente; no sólo se trata del ámbito federal, sino de un problema que permea los gobiernos estatales y municipales de distintos signos partidarios.

Como respuesta, muestro un proyecto de ley presentado en el Congreso, y el uso de herramientas como las declaraciones fiscal, patrimonial y de intereses, que ayudan a los funcionarios a reconocer y mitigar posibles conflictos de intereses personales y, al publicarlas, hacer efectiva la tan anhelada transparencia que desea la sociedad mexicana.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL; licenciada en Comunicación por la UNAM; máster en Democracia y Parlamento por la UNAM y la Universidad de Salamanca, España; asesora parlamentaria en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ciudad de México, México. Correo electrónico: sandra.flores@congreso.gob.mx

## I. CASOS

Desde su curul, hace uso de la palabra el Dip. Andrés Eloy Martínez Rojas (del Partido de la Revolución Democrática, PRD); lee un oficio en el que solicita que se le excuse de participar en la discusión del dictamen en turno, en virtud del conflicto de interés por sus actividades de negocios en materia de comunicaciones y ajenos a la actividad legislativa, que han sido ventiladas en medios de comunicación. Asimismo, solicita que los legisladores que se encuentran en condiciones similares hagan lo propio, con el fin de ser congruentes con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup>.

Lo anterior fue una decisión de un legislador del PRD de la LXII Legislatura, que el 8 de julio de 2014, respondió al llamado de su partido para evitar un conflicto de interés en la discusión, en el Pleno de la Cámara de Diputados, de la minuta de las leyes secundarias en telecomunicación, radio y televisión; el probable conflicto se deriva de actividades profesionales y negocios, ajenas a la función legislativa, y que están vinculadas con el sector de la radiodifusión.

El diputado Martínez solicitó que se le excusara de participar en la discusión, votación y, en su caso, aprobación de la legislación citada, en razón de provenir de una familia integrada al sector de radiodifusión.

El 24 de junio de 2014 la diputada Purificación Carpinteyro, encargada por el PRD de las negociaciones de telecomunicaciones en la Cámara de Diputados, tuvo que enfrentar a la sociedad mexicana por la difusión de una grabación telefónica en la que habla con el empresario José Gutiérrez Becerril, ejecutivo de Telefónica, de su intención de iniciar un negocio en telefonía, justo en medio del proceso de discusión del proyecto de ley. Un día después, la diputada dijo que no participaría en el proceso de debate y dictaminación de las reformas secundarias en materia de telecomunicaciones, ya que el presidente del PRD, Jesús Zambrano, se lo había solicitado<sup>3</sup>.

La senadora Ninfa Salinas, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), dejó de presentarse en las reuniones de la Comisión de Energía del Senado en junio de 2014, durante la discusión de las reformas secundarias del sector, en medio de acusaciones por un conflicto de interés por su faceta de empresaria.

La senadora no presentó su excusa de manera formal ante la Mesa Directiva del Senado, simplemente dejó de presentarse a la Comisión —donde se discutían tres proyectos de dictamen vinculados con la industria eléctrica— y admitió sus negocios familiares que cuentan con participación accionaria en empresas de energía eólica, solar y geotérmica



<sup>2</sup> Crónica Parlamentaria, periodo extraordinario julio 2014, Cámara de Diputados LXII Legislatura, [en línea], México, 2015 [consultado el 10-04-15], formato html, disponible en <http://www.cronica.diputados.gob.mx>.

<sup>3</sup> *Para no enturbiar la discusión de Telecom, Carpinteyro se excusa del debate*, [en línea], México, Animal Político, 2015, [consultado el 10-06-15], formato html, disponible en <http://www.animalpolitico.com>.

en Chiapas, Jalisco, Nayarit y Jalisco. El resultado fue que el 3 de julio se turnó el caso a la Contraloría Interna del Senado<sup>4</sup>.

La misma actuación tuvo la senadora al presentarse el debate de telecomunicaciones en el Senado en el periodo extraordinario de julio de 2014, ya que se señaló a seis senadores de tener conflicto de interés, por lo que Ninfa simplemente no estuvo presente durante la votación en lo general de la legislación secundaria. Tampoco se presentó a esa sesión el senador Luis Armando Melgar, presidente de la Fundación Azteca Chiapas y director de Proyecto 40.

Asimismo, a la senadora Arely Gómez (Partido Revolucionario Institucional, PRI), se le pidió excusarse de participar en el mismo tema por ser hermana de Leopoldo Gómez, vicepresidente de Noticieros Televisa, y no votó en esa sesión del periodo extraordinario.

Caso muy diferente fue el de los senadores Javier Lozano (Partido Acción Nacional, PAN) y Emilio Gamboa (PRI) quienes fueron señalados de tener vínculos con televisoras y empresas del sector radiodifusión y telecomunicaciones, y no sólo votaron a favor, sino que defendieron el dictamen en el Pleno<sup>5</sup>.

En el Congreso están representados la mayoría de los sectores, y hay un grupo conocido con el sobrenombre de *Telebancada*, que es un grupo de diputados y senadores cercanos a alguna empresa de radiodifusión o telecomunicaciones, a quienes se les ha exigido que se excusen en las discusiones de leyes en esa materia.

Existen trabajos detallados que analizan el papel de la Telebancada, en los que se identifica a los legisladores por su participación directa en las empresas del sector, cámaras empresariales y sindicatos; se les caracteriza identificando su origen político, si ocupan espacios estratégicos para el sector a partir de las comisiones legislativas a las que pertenecen, etcétera<sup>6</sup>.

Como ejemplo, menciono a algunos diputados de un total de 21 identificados con el sector: José Federico García Luna, integrante de la Cámara Nacional de la industria de Radio y Televisión (CIRT); Ana Lilia Garza, exdirectora jurídica de esa misma organización; Enrique Cárdenas, accionista radiodifusor; Patricio Flores Sandoval, dirigente del Sindicato Industrial de Trabajadores Artistas de Televisión y Radio; Jorge Mendoza, expresidente de información y asuntos públicos de TV Azteca; Javier Orozco Gómez, exdirector jurídico en RTC y directivo en Televisa, y Antonio Cuéllar Steffan, exdirector jurídico de Televisa,

Por otro lado, tenemos el más grande escándalo en materia de conflicto de interés en México en los últimos tiempos, el denominado *Casa Blanca*. En pocas palabras: el

<sup>4</sup> *Ninfa Salinas se excusa del debate energético en el Senado* [en línea], México, Animal Político, 2015, [consultado el 21-06-15], formato html, disponible en <http://www.animalpolitico.com>.

<sup>5</sup> Montalvo, Tania L. *Senadores de la llamada telebancada faltan durante votación de Telecom* [en línea], México, Animal Político, 2015 [consultado el 10-06-15], formato html disponible en <http://www.animalpolitico.com>

<sup>6</sup> Sanchez García, Karina, *El papel de la telebancada ante la reforma en telecomunicaciones*, [en línea], México, AMIC, 2014, [consultado el 20-06-15], formato html, disponible en <http://www.amic2014.uaslp.mx>

presidente Enrique Peña Nieto posee una lujosa y moderna residencia en Sierra Gorda 150, en Lomas de Chapultepec, en la Ciudad de México, con valor de siete millones de dólares (86 millones de pesos), la cual fue construida a su gusto por el Grupo Higa, una de las empresas que ganó la licitación del tren México-Querétaro y que antes levantó obras en el Estado de México, cuando Peña era gobernador.

Mediante una investigación periodística se confirmó que la residencia no está registrada a nombre del presidente o de su esposa ni de sus hijos, sino a nombre de Ingeniería Inmobiliaria del Centro, empresa de Grupo Higa. También se constata que al inicio de la campaña presidencial de 2012, la declaración patrimonial presentada señalaba cuatro casas y cuatro terrenos en el Estado de México y un departamento en Acapulco, Guerrero. No se incluyó la casa de las Lomas, situación que permaneció así en sus declaraciones patrimoniales de 2013 y 2014.

El dato de que Angélica Rivera tiene una mansión en Paseo de Las Palmas 1325, en las Lomas de Chapultepec se relacionó con que se ubica detrás de la casa de Sierra Gorda 150, confirmando más tarde que las casas tienen colindancia. Se declaró que ella no está obligada a presentar declaración patrimonial porque no es servidor público.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública indicó que esa información es reservada y que sólo pueden conocerse los datos que el presidente haya autorizado como públicos, y que la información de los bienes de la esposa y dependientes económicos del presidente son confidenciales.

Ese asunto derivó en que en noviembre de 2014 el Gobierno mexicano revocó de forma sorpresiva el fallo de la licitación del tren de alta velocidad México-Querétaro, ganada por un consorcio liderado por la empresa china Railway Construcción Corporation, propiedad del Gobierno chino y en la que figuraban tres empresas mexicanas vinculadas estrechamente con el PRI y con el presidente Peña Nieto.

Una de esas empresas era Constructora Teya, perteneciente al Grupo Higa, propiedad de Juan Armando Hinojosa Cantú, quien también alquiló aeronaves para el PRI en la campaña presidencial de 2012, a través de su filial Eolo Plus<sup>7</sup>.

## II. DEFINICIONES

Una sencilla definición de conflicto de interés dice que es aquella situación en la que el juicio del individuo —concerniente a su interés primario— y la integridad de una acción tienden a estar indebidamente influidos o influidos en exceso por un interés secundario, de tipo generalmente económico o financiero, y de prestigio o de promoción personal o profesional. Existe conflicto de interés cuando en el ejercicio de las labores dentro de una institución sobreviene una contraposición entre el interés propio y el institucional<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> La casa blanca de Enrique Peña Nieto (Investigación especial), [en línea], México, Aristegui Noticias, 2015 [consultado el 30-06-15], formato html, disponible en <http://www.aristeguinoticias.com>.

<sup>8</sup> Conflicto de interés [en línea], Wikipedia, 2015, [consultado el 30-05-15], formato html, disponible en [http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto\\_de\\_inter%C3%A9s](http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_de_inter%C3%A9s).



El conflicto de interés es un fenómeno relacionado, pero diferente, con el tráfico de influencias y con la corrupción. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), este concepto se puede definir como “un conflicto entre las obligaciones públicas y los intereses privados de un servidor público, cuando estos intereses pueden tener la capacidad para influir impropriamente en el desempeño de sus actividades como servidor público”<sup>9</sup>.

Existen 3 tipos de conflictos de intereses: los reales, los potenciales y los aparentes:

1. Los conflictos de interés reales ocurren cuando la consecución de los intereses personales y familiares del funcionario público inciden, de forma efectiva y comprobable, en su desempeño o en su motivación personal para desempeñarse correctamente en función del interés público.
2. Los conflictos de intereses potenciales existen cuando a pesar de que aún no se hace evidente el conflicto, en el futuro, cuando ciertas circunstancias en el contexto del servidor público puedan cambiar, el conflicto pueda aparecer, recordando que el trabajo en la función pública es dinámico, un interés declarado en un momento puede tener un impacto o consecuencias distintas en un momento posterior.
3. Los conflictos de intereses aparentes, por su parte, son aquéllos donde ciertos actores sociales pueden sospechar de la presencia de un conflicto en una situación o decisión de uno o varios servidores públicos.<sup>10</sup>

En nuestro marco jurídico vigente encontramos que La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en el artículo 8° fracción XI, establece que *todo servidor público tendrá como obligación excusarse de intervenir, por motivos de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.*

*El servidor público deberá informar por escrito a su jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos*<sup>11</sup>.

El mismo ordenamiento en la fracción XII señala que es una obligación *abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior*

<sup>9</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2003). Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD Guidelines and Country Experiences. París, OCDE, p. 2.

<sup>10</sup> Arellano G., David, Walter Lepore, Laura Zamudio, e Israel Aguilar, “Control de los conflictos de interés: Mecanismos organizacionales en la experiencia internacional y lecciones para México”, Documentos de Trabajo del CIDE, México, CIDE, número 255, febrero 2011.

<sup>11</sup> Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nueva ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

*al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión<sup>12</sup>.*

*Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley.*

*También la fracción XIII del mismo artículo se refiere al tema: desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.*

*Finalmente, tenemos que la fracción XIV establece que los servidores públicos deben abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI.*

### **Declaración de posible conflicto de interés**

El 3 de febrero de 2015, el presidente de la república anunció diversas acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar los conflictos de intereses; dentro de ellas, instruyó a la Secretaría de la Función Pública a adoptar las medidas necesarias para que a partir de mayo de ese año fuera obligación de los servidores públicos federales, presentar una declaración de posible conflicto de interés, que debe entregarse al ingresar a cargos públicos federales y actualizarse anualmente o en cualquier momento en que considere que pudiera presentarse un conflicto de interés en su responsabilidad.



<sup>12</sup> *Ibidem*, párrafo adicionado DOF 21-08-2006.

### III. ENFOQUES

Federico Reyes Heróles hace un análisis del tema refiriendo que como país estamos atrapados en una legislación confusa que no garantiza ni a los ciudadanos ni a los servidores públicos sus respectivos derechos. Por un lado, los derechos de los ciudadanos de poder estar seguros de que los servidores públicos no utilizan su posición para lucrar con el poder, y del lado de los servidores públicos, el ser capaces de acreditar un patrimonio bien habido, sin exponerse a las intrigas y sospechas<sup>13</sup>.

Reyes Heróles afirma que dada la brutal inequidad en México, un patrimonio que en otro país sería mediano, común, en nuestro país es ofensivo; esto ha llevado a dos falsas salidas, las dos nefastas. La primera consiste en disimular los bienes poniendo propiedades a nombre de familiares, amigos o “prestarnombres” pervirtiendo el objetivo final: conocer el patrimonio real y acreditarlo frente a la sociedad. La segunda, consiste en no acreditar de manera totalmente transparente los ingresos reales de los servidores para que el sueldo nominal no sea demasiado alto a los ojos de la opinión pública. De nuevo, un ocultamiento, que es de lo más riesgoso.

En otros países, como Estados Unidos —quizá el caso más evidente—, hay muchas familias de abolengo y patrimonio conocido que se han dedicado al servicio público: los Kennedy, los Bush, los Gore y muchos más. De hecho, cruzar del sector privado al público no es mal visto. Robert McNamara pasó de la dirección de Ford Motor Company a secretario de Estado, invitado por John F. Kennedy. Tampoco es mal visto el tránsito inverso: dejar el servicio público y aprovechar legalmente las experiencias y aprendizajes y, hay que decirlo con toda claridad, los contactos adquiridos. Por eso muchos cargos públicos prohíben a los exservidores transitar directamente y se establece un periodo en el cual no pueden involucrarse en el área de la cual fueron responsables, pero después gozan de plena libertad para usar sus conocimientos y experiencias.

El asunto es si una persona tiene patrimonio o no. Ni los salarios bajos ni los altos garantizan honestidad. El asunto va por otra línea de pensamiento que nos lleva al conflicto de interés. Reyes Heróles nos recuerda que todos tenemos intereses; el simple hecho de tener familia o amigos abre un rango de áreas delicadas, pero si además se es empresario y se cuenta con intereses económicos, entonces la lista de potenciales áreas conflictivas crece. La mejor defensa es hacerlos públicos.

Por otro lado, he encontrado que la guía de la Oficina de Ética de las Naciones Unidas proporciona un enfoque muy claro acerca el tema, al señalar que pueden surgir riesgos de conflicto de interés en dos niveles:<sup>14</sup>

- Como conflictos de intereses institucionales
- Como conflictos de intereses personales

<sup>13</sup> Reyes Heróles, Federico, Declaración de intereses [en línea], México, Excelsior, 16/12/2014 [consultado el 30-05-15], formato html, disponible: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/federico-reyes-heroles/2014/12/16/997954>.

<sup>14</sup> Conflictos de intereses, Oficina de Ética de las Naciones Unidas, [en línea], New York, EUA, 2015, [consultado el 20-06-15], formato html, disponible en <http://www.un.org/es/ethics/conflictinterest.shtml>



Un conflicto de interés institucional surge cuando, como resultado de otras actividades o relaciones, una organización no puede prestar servicios imparciales y su objetividad para realizar la labor correspondiente al mandato se ve o puede verse afectada, o la organización tiene una ventaja competitiva injusta.

Un conflicto de interés personal es una situación en que los intereses privados de una persona—como relaciones profesionales externas o activos financieros personales— interfieren o puede entenderse que interfieren con el cumplimiento de sus funciones oficiales.

Los funcionarios deben tratar siempre de evitar las situaciones en que se beneficien personalmente o permitir que otros se beneficien con las decisiones adoptadas. Es necesario tener conciencia de lo que las acciones, a falta de una explicación, pueden parecer a otros o ser interpretadas por ellos. En ocasiones la percepción de un conflicto de interés plantea tanta preocupación ética como un conflicto efectivo de interés. Las situaciones de conflicto de interés no implican necesariamente una actuación errada. No obstante, si no se determinan o gestionan de manera apropiada, pueden comprometer la labor y la integridad de las instituciones.

Cuando cada persona evita la percepción y la realidad de un conflicto de interés, se puede ayudar a preservar la independencia e imparcialidad. Uno de los pasos claves para evitar o resolver un conflicto de interés consiste en velar por los intereses de la organización o institución por encima de los personales.

Por ejemplo, las Naciones Unidas están muy atentas a que los asuntos financieros privados de un funcionario puedan crear posibles conflictos de intereses. Los funcionarios deben abstenerse de gestionar o tener intereses financieros en negocio alguno, si un individuo o una empresa tiene la oportunidad de beneficiarse de una asociación de ese tipo como resultado de su cargo.

La Oficina de Ética de la ONU ha elaborado una hoja de ruta, que es una guía de referencia para el personal de la Secretaría de las Naciones Unidas, como un recurso que proporciona información práctica acerca de temas como conflicto de interés; honores, favores, obsequios y remuneración; atenciones sociales; favoritismo; empleos externos y actividades externas; uso de bienes y activos de la Naciones Unidas; confidencialidad y uso de la información, y restricciones posteriores al empleo.

#### **IV. HERRAMIENTAS**

##### **Declaración patrimonial**

De conformidad con lo establecido en los artículos 8 fracción XV y 36 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es obligación de los servidores públicos presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial con motivo de su nivel o por la naturaleza de sus funciones, el cual integra los formatos de las declaraciones de situación patrimonial inicial, de conclusión del encargo y de modificación patrimonial de los servidores públicos.



A tal efecto se emitió un acuerdo que determina como obligatoria la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos federales, por medios de comunicación electrónica, utilizando para ello la firma electrónica avanzada y estableciendo el uso del Sistema DeclaraNetplus<sup>15</sup>.

El tipo de información que se requiere para esta declaración consta de documentos como las escrituras de los bienes inmuebles; facturas de vehículos y bienes muebles; contratos y estados de cuenta de inversiones y otro tipo de valores; contratos y estados de cuenta de gravámenes y adeudos; comprobantes de percepción de sueldo y de otro tipo de ingresos; documento que informe lo relacionado con algún siniestro de vehículo; en su caso, aquella otra referente al patrimonio del declarante, cónyuge, concubina o concubinario o sus dependientes económicos.

Los rubros de la información a declarar son:

- Datos generales del declarante
- Datos del cónyuge, concubina o concubinario, hijos, o dependiente(s) económico(s)
- Datos del encargo (inicia, concluye o actual) a la que corresponda presentar
- Bienes inmuebles
- Vehículos
- Bienes muebles
- Inversiones, cuentas bancarias y otro tipo de valores
- Adeudos
- Declaración de posible conflicto de interés
- Observaciones y aclaraciones

### **Declaración de posible conflicto de interés**

La “Declaración de posible conflicto de interés” deberá hacerse al ingresar a cargos públicos federales, actualizarse anualmente o en cualquier momento en que un servidor público considere que pudiera ocurrir un posible conflicto de interés en su responsabilidad.

Al respecto, el Sistema DeclaraNet presenta un formulario sobre la declaración de conflictos de intereses, diseñado con el fin de recoger aspectos específicos. Se declaran los conflictos de intereses actuales y los de los tres últimos años. Deberá ser llenado por todos los servidores públicos obligados a presentar declaración de situación patrimonial, a partir del mes de mayo de 2015.

En este apartado el declarante deberá reunir los requisitos conforme a los puestos, cargos, comisiones, actividades o poderes que desempeña en órganos directivos o de Gobierno en organizaciones con fines de lucro (empresas) o bien, en asociaciones, sociedades, consejos, actividades filantrópicas o de consultoría el declarante puede o no recibir remuneración por esta participación.

<sup>15</sup> Declaración de Situación Patrimonial, Secretaría de la Función Pública [en línea], México, 2015, [consultado el 25-06-15], formato html, disponible en <http://www.declaranet.gob.mx>.

De tener alguna participación en alguno de los supuestos referidos, deberá ingresar los datos siguientes:

- Nombre de la institución (empresa, asociación, sindicato, etcétera)
- Ubicación señalando la ciudad o población, entidad federativa y país
- Naturaleza del vínculo: socio, colaborador u otro
- Antigüedad del vínculo en años
- Frecuencia anual: 3 ocasiones, de 4 a 7 ocasiones, de 8 a 11 ocasiones, mensualmente, ocasionalmente u otra
- Participación en la dirección o administración, antes o durante el servicio público
- Tipo de persona jurídica en la que participa: instituciones de derecho público, sociedades o asociaciones de derecho privado, fundación, asociación gremial, sindicato o federación de organizaciones de trabajadores, junta de vecinos u otra organización comunitaria, iglesia o entidad religiosa u otra
- Tipo de colaboración o aporte: cuotas, servicios profesionales, participación voluntaria, participación remunerada, otros aportes

En la parte de observaciones o aclaraciones, el declarante deberá especificar la información que considere relevante sobre este tema. Asimismo, la sección “Participaciones económicas o financieras del declarante” se refiere a participaciones económicas o financieras, así como aquellos convenios, contratos, compromisos o acuerdos con un valor económico presente o futuro que el declarante tenga con personas físicas o morales y que podrían ser percibidos o susceptibles de un conflicto de interés y que no pueden ser incluidos en alguna de las secciones anteriores.

De tener alguna participación en alguno de los supuestos referidos, deberá ingresar los datos siguientes:

- Nombre de la empresa o sociedad o persona física
- Ubicación señalando la ciudad o población, entidad federativa y país, en su caso
- Fecha de la constitución de la sociedad, señalando día, mes y año, en su caso
- Inscripción en el Registro Público de la Propiedad, en su caso
- Sector o industria, en su caso
- Tipo de participación o contrato: porcentaje de participación en el capital, partes sociales, trabajo, provisión de servicios o de bienes muebles o inmuebles u otra
- Inicio de participación o del contrato, antes o durante el servicio público
- Tipo de sociedad: sociedad anónima, sociedad civil, asociación civil u otra
- Antigüedad en la participación en años



La anterior información se refiere al declarante, así como, en su caso, a su cónyuge, concubina o concubinario o dependientes económicos.

Con una intención de mayor exigencia, Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) —ambas integrantes de la Red por la Rendición de Cuentas— lanzaron la iniciativa #3de3 y Candidato Transparente. El objetivo fue hacer

pública la declaración de intereses, patrimonial y fiscal de los futuros candidatos a gobernador, diputados federales y locales, asambleístas, alcaldes y jefes delegacionales de todo el país y de las 16 entidades que tendrán elecciones concurrentes.

## V. PROYECTO DE LEY

La *Iniciativa con Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en materia de conflicto de interés de los servidores públicos*, presentada por senadores de la LXII Legislatura del grupo parlamentario del PRD, considera que se debe contar con un mecanismo que permita a los servidores públicos exponer, de manera formal y transparente —con acceso público—, si tienen intereses privados que puedan llegar a interferir en el cumplimiento de sus funciones; es decir, prevenir e identificar la existencia de conflictos de intereses en los funcionarios públicos del país. Este registro se puede dar, como se propone en la iniciativa, a través del establecimiento de una figura conocida como *declaración de intereses*<sup>16</sup>.

Las modificaciones legales que se plantean, buscan obligar a los servidores públicos de todos los poderes, órganos e instituciones del Estado a realizar dichas declaraciones. Por medio de estas declaraciones se busca evitar que los servidores utilicen su cargo, con el poder y la información que éste implica, para actuar en favor de sus intereses, incluidos los de sus familiares y amigos, otorgando “favores” y obteniendo beneficios personales, sin importarles el bien público.

Para lograr lo anterior, la iniciativa propone en concreto:

- Se adiciona una fracción VI al artículo 1 para incluir como objeto de la Ley el registro de los intereses de los servidores públicos.
- Por cuestiones de coherencia normativa, se modifican la fracción VI del artículo 3, la fracción XV del artículo 8, el artículo 11, el artículo 35, el proemio del artículo 36 y en las fracciones IV y VIII y 40 (antes 39).
- El contenido del artículo 34 se lleva al artículo 33.
- Se constituye un Capítulo III en el Título Segundo relativo a los Comités de Ética. Este nuevo capítulo comprende el artículo 34.
- Se reestructuran los artículos 37 y 38.
- Se adiciona un nuevo artículo 39 recorriendo los subsecuentes, hasta el artículo 42, en el cual se incorpora el contenido del artículo 41 vigente. En este nuevo artículo 39 se describe el contenido mínimo que deberán contener las declaraciones patrimoniales y de interés de los servidores públicos a partir del nivel de director general.

<sup>16</sup> Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, [en línea], México, 2015, [consultado el 26-06-15], formato html, disponible en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/02/asun\\_3197806\\_20150205\\_1423583957.pdfmx](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/02/asun_3197806_20150205_1423583957.pdfmx).

- El nuevo artículo 41, además de recoger el texto del artículo 40 vigente, introduce la obligación de los servidores públicos, a partir del nivel de director general, de publicar las declaraciones patrimoniales y de intereses.

Esta iniciativa no es el primer intento por regular el conflicto de interés; hay antecedentes de proyectos de ley como la del artículo 221 del Código Penal Federal, que tipifica la conducta de los diputados o senadores que representen a particulares en sus intereses patrimoniales frente al Estado; otro que adiciona el artículo 62 de la Constitución; otro que reforma y adiciona los artículos 62 y 113 de la Constitución; reforma a los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; el de reforma a diversas disposiciones de la Constitución mediante la cual se proponía la creación del Instituto Federal de Prevención, Erradicación y Combate a la Corrupción; una que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General; una más que expide la Ley General en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Combate a la Corrupción; el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del reglamento de la Cámara de Diputados, y el que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## CONCLUSIONES

México genera, año con año, el enriquecimiento ilícito e inexplicable de políticos, amigos y familiares de políticos a través de la contratación de la obra y proveeduría pública, y el ejemplo emblemático de este hecho es el titular del Ejecutivo, su esposa y el Grupo Higa.

Al respecto se ha puesto en la agenda pública el tema del conflicto de interés, que, en resumen, ocurre cuando los servidores públicos de los tres poderes y de los tres órdenes de Gobierno deciden sobre el destino de recursos o bienes públicos a partir de su interés personal y no desde el interés público que deben representar.

La solución es un cambio de paradigma en el quehacer de la función pública en México, en el cual ya no debe permitirse, como siempre ha sido, aprovecharse del cargo y de las relaciones que se crean a partir de él.

A partir de los escándalos, el Poder Ejecutivo Federal implementó acciones que pretenden resolver el tema, pero hay varias propuestas para llevar la solución a la legislación, que tienen como objetivo no más negocios al amparo del poder, ni poder público para hacer negocios. Que los funcionarios públicos cumplan, a cabalidad, con su responsabilidad de actuar con objetividad e independencia; que se rijan por los principios de transparencia y rendición de cuentas; que se combata la opacidad, pues genera sospechas, legítimas, sobre la integridad; que tiendan, defiendan y procuren el bienestar general, no el particular, y que el interés personal de un funcionario público no interfiera en el ejercicio correcto de su juicio en los asuntos públicos

El penoso asunto de las casas, que sangró no sólo la gestión del presidente sino a toda la nación, pudo haber sido evitado. El asunto es el patrimonio que declaran, los bienes

que ocultan, los vínculos con empresas que los llevan a obtener beneficios, mejores que los del mercado. Aun considerando que tienen derecho de tener esas relaciones, todo se enturbia por el hecho de que esas empresas participen en obra pública del Estado.

Si el presidente hubiera hecho pública su relación y, por lo tanto, su deber de abstenerse en cualquier asunto donde la empresa estuviera vinculada, hoy no estaríamos metidos en este penoso embrollo que tanto ha dañado a México.



## FUENTES DE CONSULTA

ANIMAL Político, 2015, Para no enturbiar la discusión de Telecom, Carpinteyro se excusa del debate, [en línea], México, [consultado el 10-06-15], formato html, disponible en <http://www.animalpolitico.com>.

ARELLANO G., David, Walter Lepore, Laura Zamudio, e Israel Aguilar, "Control de los conflictos de interés: Mecanismos organizacionales en la experiencia internacional y lecciones para México", México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2011. Documentos de Trabajo del CIDE número 255, febrero 2011.

ARISTEGUI Noticias, 2015; La casa blanca de Enrique Peña Nieto (Investigación especial), [en línea], México, [consultado el 30-06-15], formato html, disponible en <http://www.aristeguinoticias.com>.

CONFLICTOS de intereses, Oficina de Ética de las Naciones Unidas [en línea], New York, EUA, 2015 [consultado el 20-06-15], formato html, disponible en <http://www.un.org/es/ethics/conflictointerest.shtml>

CONFLICTO de Intereses, [en línea], Wikipedia, 2015 [consultado el 30-05-15], formato html, disponible en [http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto\\_de\\_inter%C3%A9s](http://es.wikipedia.org/wiki/Conflicto_de_inter%C3%A9s).

CRÓNICA Parlamentaria, periodo extraordinario julio 2014, Cámara de Diputados LXII Legislatura, [en línea], México, 2015 [consultado el 10-04-15], formato html, disponible en <http://www.cronica.diputados.gob.mx>.

DECLARACIÓN de Situación Patrimonial, Secretaría de la Función Pública [en línea], México, 2015 [consultado el 25-06-15], formato html, disponible en <http://www.declaranet.gob.mx>.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

MONTALVO, Tania L., Senadores de la llamada telebancada faltan durante votación de Telecom [en línea], México, Animal Político, 2015 [consultado el 10-06-15], formato html, disponible en <http://www.animalpolitico.com>



NINFA Salinas se excusa del debate energético en el Senado, [en línea], México, Animal Político, 2015, [consultado el 21-06-15], formato html, disponible en <http://www.animalpolitico.com>.

ORGANIZACIÓN para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD Guidelines and Country Experiences. París, OCDE, 2003.

REYES Heróles, Federico, Declaración de intereses, [en línea], México, Excélsior, 16/12/2014, [consultado el 30-05-15], formato html, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/federico-reyes-heroles/2014/12/16/997954>.

SANCHEZ García, Karina, El papel de la telebanca ante la reforma en telecomunicaciones, [en línea], México, AMIC, 2014, [consultado el 20-06-15], formato html, disponible en <http://www.amic2014.uaslp.mx>

SISTEMA de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación, [en línea], México, 2015, [consultado el 26-06-15], formato html, disponible en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/02/asun\\_3197806\\_20150205\\_1423583957.pdfmx](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2015/02/asun_3197806_20150205_1423583957.pdfmx)





# MITOS DE GÉNERO EN TORNO DE LA CORRUPCIÓN

Adriana Medina Espino <sup>1</sup>

## RESUMEN

La promulgación de la reforma constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, expresa la respuesta del Estado mexicano para enfrentar el fenómeno de la corrupción, cuya presencia es añeja en el poder público, pero es hasta ahora que se reconoce como un problema público.

Para aterrizar esta reforma constitucional a través de un andamiaje normativo integral, se plantean múltiples aristas para reflexionar en torno a la corrupción, entre las que se incluyen los mitos de género, esto es, las ideas preconcebidas sobre el comportamiento de mujeres y hombres frente a actos de corrupción, cuyas dimensiones estructurales en el país afectan la gobernabilidad democrática, el desarrollo y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Aunque existen pocos estudios en la materia cabe destacar que no existe evidencia de que las mujeres tengan de manera esencialista menor predisposición que los hombres a cometer actos de corrupción. Si bien el aumento de la participación de las mujeres en la política es una cuestión de derechos y de calidad de la democracia, para afrontar la corrupción es necesario garantizar medidas de cero tolerancia a la impunidad. Asimismo es importante considerar que el impacto de la corrupción afecta de manera diferente a mujeres y hombres debido a las brechas de desigualdad existentes en ámbitos fundamentales como el trabajo, la educación y la salud, siendo las más vulnerables las mujeres en situación de pobreza.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Maestría en Estudios de Género. Consultora en materia de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. Integrante de la organización civil K'inál Antzetik (Tierra de Mujeres) A.C., Ciudad de México, México. Correo electrónico: adimedi@yahoo.com.mx

## EL CONTEXTO

El 27 de mayo de 2015, el titular del Poder Ejecutivo Federal promulgó la reforma constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, así:

- Se establece el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades locales y federales, con atribuciones para prevenir, detectar y sancionar irregularidades administrativas y delitos por actos de corrupción y velar por que el desempeño de los servidores públicos se apegue a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
- Se define que el Sistema Nacional Anticorrupción cuente con un comité coordinador integrado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía para el Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y un representante del Comité de Participación Ciudadana del propio Sistema Nacional Anticorrupción.
- Se fortalecen las facultades de fiscalización de la ASF para investigar y sancionar con más eficacia los actos irregulares, al incluir entre sus mandatos la facultad de promover responsabilidades ante las autoridades competentes, a efecto de que sean sancionados tanto servidores públicos, como particulares. Se establece que la ASF podrá realizar auditorías en el curso del ejercicio fiscal y efectuar revisiones a periodos fiscales anteriores. Tendrá atribuciones para vigilar el destino final de las participaciones federales que reciben estados y municipios, así como los recursos federales que se entregan a fideicomisos públicos y privados. Además, podrá supervisar en qué se gasta la deuda pública que contratan los Gobiernos locales, cuando ésta sea garantizada por la Federación.
- El Tribunal de Justicia Administrativa tendrá atribuciones para imponer sanciones a los servidores públicos y a los particulares que cometan faltas administrativas graves. Se establece que este órgano jurisdiccional contará con plena autonomía para asegurar la certeza jurídica, a fin de que prevalezca el interés general por encima de presiones, influencias e intereses particulares.
- Se amplía a siete años la prescripción de faltas administrativas graves, dotando a la justicia de un alcance transexenal.
- A fin de fortalecer la corresponsabilidad entre los poderes públicos para combatir la corrupción, se establece la facultad del Senado de la República para ratificar el nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública; mientras que los responsables del control interno de los organismos autónomos deberán ser designados por la Cámara de Diputados.
- La reforma faculta al Congreso de la Unión para expedir, en un plazo máximo de un año, la Ley General que establezca las bases de coordinación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, definir las competencias de cada autoridad en el combate a la corrupción, así como las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de todos los órdenes de Gobierno.

En el evento protocolario de promulgación de la reforma constitucional enunciada estuvieron presentes autoridades representantes de los tres órdenes de Gobierno, lo que simbolizaría su relevancia para el Estado mexicano.



En los discursos se resaltó que esta reforma constitucional constituye un pilar para lograr una gestión pública basada en la integridad y en la rendición de cuentas al obligar a todos los poderes y órdenes del Estado mexicano a hacer más transparente su actuar cotidiano, con el mandato de creación y fortalecimiento de mecanismos institucionales para establecer mayor control sobre el ejercicio del gasto público, lo que generará una nueva cultura en favor de la transparencia, la honestidad y la legalidad. El presidente del país afirmó que “si mantenemos el impulso transformador y la corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos, México logrará superar y vencer este gran flagelo de nuestro tiempo que es la corrupción”<sup>2</sup>.

A fin de dimensionar los alcances e implicaciones de los actos de corrupción en México, es importante considerar algunos datos sobre esta grave problemática en el país.

### DATOS BÁSICOS SOBRE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

- En México, según datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, en el año 2010, las “mordidas” para acceder o facilitar 35 trámites y servicios públicos alcanzaron los 32 mil millones de pesos.
- Según el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, en 2010 se registraron en el país 200 millones de actos de corrupción en los tres órdenes de Gobierno.
- De acuerdo con el Barómetro de las Américas, en 2010 el 77% de los ciudadanos encuestados percibieron índices altos de corrupción en el país.
- En 2014, el Índice de Percepción de la Corrupción de la organización Transparencia Internacional ubicó a México en el lugar 103 de 175 naciones.
- En materia de anticorrupción, México se ubica en la última posición (34/34) entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Fuentes: Comisión de Puntos Constitucionales- Cámara de Diputados.  
PwC. Servicios forenses. Servicios en el combate al fraude y la corrupción.  
Transparencia Mexicana. *¿Dónde se encuentra México en el índice de Percepción de la Corrupción 2014?*

Teniendo en consideración el contexto referido –así como la labor legislativa que deberá realizarse a la brevedad, para concretar el andamiaje normativo que “aterrice” la reforma constitucional en torno al Sistema Nacional Anticorrupción, además de la consideración de que, en el poder público y los ámbitos de toma de decisiones de interés general, donde se cometen los actos de corrupción participan, aunque de manera desigual y todavía in-

<sup>2</sup> Comunicado de la Presidencia de la República “Promulga el Presidente EPN la Reforma Constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción...”.

equitativa, mujeres y hombres–, se plantea la pertinencia de reflexionar en torno a ciertas premisas y mitos de género frente a la corrupción que es importante abordar y analizar.

## DEFINICIONES BÁSICAS

Para fines de este trabajo, se retoma la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en torno a la corrupción, entendida como “el abuso de un poder acordado o encomendado para beneficio privado” (PNUD, 2014:12).

Al respecto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción señala en su capítulo III conductas concretas consideradas corruptas, tales como el soborno (de funcionarios nacionales, extranjeros, de organizaciones internacionales públicas y en el sector privado), la malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el banqueo del producto del delito, el encubrimiento, así como la obstrucción de la justicia.

La Convención Interamericana contra la Corrupción incluye en su artículo VI como actos de corrupción los siguientes:

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:
  - a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirecta, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
  - b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directo o indirecto, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
  - c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
  - d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo, y
  - e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

Asimismo, la citada convención incluye como actos de corrupción el soborno transnacional (artículo VIII) y el enriquecimiento ilícito (artículo IX).

Para abordar algunas de las ideas y mitos en torno a cómo mujeres y hombres afrontan la corrupción, es importante aludir al género entendido como el conjunto de atributos,

creencias, relaciones y oportunidades sociales asociados con el hecho de ser mujer u hombre, y subrayando que el género es una construcción social que se modifica en función del contexto cultural de cada sociedad y en cada época. El género refiere a la manera en que interactúan, así como a las relaciones de poder entre hombres y mujeres y determina lo que la sociedad espera, permite y valora en una mujer o un hombre en determinados contextos (Inmujeres, 2007:72-73).

## CREENCIAS Y MITOS SOBRE EL GÉNERO Y LA CORRUPCIÓN

En el contexto del grave problema de corrupción que afronta el país, existe como creencia general la idea de que las mujeres tienen menor tolerancia a la corrupción que los hombres. Si bien existen pocos estudios en torno a la relación entre la corrupción y el género, las investigaciones sobre el tema señalan que la honestidad e integridad no son condiciones consustanciales a ser hombre o mujer (PNUD, 2014: 13); es decir, que por naturaleza, no existe una menor predisposición de las mujeres y una mayor predisposición de los hombres a realizar actos de corrupción.

De manera que la adopción de políticas públicas o iniciativas legislativas basadas en la creencia de que las mujeres son menos propensas a la corrupción que los varones, refiere a decisiones ancladas en ideas esencialistas respecto a lo que la sociedad espera de los comportamientos válidos de las mujeres y los hombres frente a contextos específicos sensibles a la corrupción.

Al respecto, es importante anotar que las ideas en torno a las diferencias en la moral y ética que se supondría distinguen a las mujeres y a los hombres frente a escenarios de poder y sensibles a la corrupción, han buscado tradicionalmente poner el acento en la importancia de lograr mayor presencia de mujeres en el Gobierno y en la actividad económica como medidas centrales para enfrentar la corrupción, dejando de lado medidas determinantes como el fortalecimiento de la vigencia del Estado de derecho, mostrando cero tolerancia a la impunidad, además de la institucionalización de mecanismos eficaces y eficientes para garantizar a las personas el ejercicio de sus derechos reconocidos por el Estado, así como la puesta en marcha de acciones afirmativas integrales tendientes a cerrar las profundas brechas de desigualdad que padecen amplios sectores de la población en el país.

Sobre el tema, el PNUD señala que: “Aunque puede ser válida la correlación: mayor presencia de mujeres en la política / menor corrupción, el análisis de los datos existentes en la actualidad para América Latina no avalaría una relación causal” (PNUD, 2014:14).

**Tabla 1. TI- IPC 2013**  
100- Nada corrupto  
0-Muy corrupto

País	Puntuación
Chile	72
Uruguay	72
Costa Rica	54
Cuba	48
Brasil	43
El Salvador	38
Panamá	38
Perú	38
Colombia	36
Argentina	35
México	34
Bolivia	34
Guatemala	33
Rep. Dominicana	32
Ecuador	32
Nicaragua	29
Honduras	28

**Tabla 2. IPU- Agosto 2013**  
Porcentaje de legisladoras  
Unicameral o Cámara Baja

País	% Legisladoras- Cámara Baja
Cuba	48,9
Nicaragua	40,2
Ecuador	38,7
Costa Rica	38,6
Argentina	37,4
México	36,8
El Salvador	26,2
Bolivia	25,4
Perú	21,5
Rep. Dominicana	20,8
Honduras	19,5
Paraguay	17,5
Venezuela	17
Chile	14,2
Guatemala	13,3
Colombia	12,1
Uruguay	12,1

Fuente: PNUD, 2014:15.

En atención a los datos expuestos, es pertinente destacar lo siguiente:

- La mayor presencia y participación de las mujeres en la política refiere a un compromiso de las democracias modernas para garantizar el principio de la paridad de género, como un derecho fundamental para abonar a la gobernabilidad democrática; pero no debiese pensarse como una medida meramente instrumental que permitirá superar por sí sola problemas estructurales, añejos y de largo alcance, como la corrupción.
- Es erróneo considerar la premisa esencialista de que las mujeres con respecto a los hombres son menos tolerantes a la corrupción y menos propensas a involucrarse en tratos corruptos, dejando de lado u obviando el contexto institucional, las dinámicas, funcionamiento y reglas de facto, enraizadas y arraigadas en el ejercicio del poder y toma de decisiones en el ámbito del Estado.
- Si se considera que es la actitud de las personas frente a la oportunidad de la corrupción, lo que determina su existencia, se debe entender entonces que las medidas anticorrupción deben garantizar cero tolerancia a la impunidad.
- El riesgo es un factor relevante frente a la corrupción. En democracias modernas, caracterizadas por la impartición de justicia eficaz y eficiente, con Gobiernos que rinden cuentas y son transparentes a la sociedad, en los que las normas se cumplen, existe independencia de poderes y en los que los controles —formales e informales— son eficaces para evitar la impunidad, los costos sociales y legales por involucrarse en tratos corruptos aumentan considerablemente, en comparación con contextos de baja calidad de la democracia, caracterizados por la discrecionalidad, la impunidad y la opacidad de los procesos decisorios, en los que la tolerancia a la corrupción se debe a que puede ser más riesgoso enfrentarla que plegarse a ella.

Si bien no parece existir en un sentido esencialista menor tolerancia de las mujeres a la corrupción, la información disponible pareciera mostrar que es menor el número de mujeres, en comparación con los hombres, señaladas por casos de corrupción; la explicación a ello parece indicar que esto se debe no a que las mujeres sean por naturaleza menos corruptas, sino porque en realidad no se encuentran o su acceso es limitado en los circuitos o redes donde se desarrollan los negocios corruptos.

Es así que, hasta ahora, los casos de gran corrupción suelen involucrar mayoritariamente a hombres, pero también es cierto que los costos y riesgos de ser descubiertas y sancionadas tanto legal como socialmente impactan de manera diferente a hombres y mujeres. En el caso de las mujeres, la sociedad tiende a ejercer mayor presión para que su comportamiento se apegue a lo que es considerado adecuado, y cuando su conducta expresa un acto de corrupción, las sanciones, escarnio y rechazo social son mayúsculos en relación con la tolerancia e incluso cierta empatía que se suele expresar si el responsable del acto de corrupción es un hombre.

También es importante considerar que si bien el impacto de la corrupción afecta a la sociedad en su conjunto, los efectos son más graves en los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables, sobre todo para quienes viven en situación de pobreza, especialmente son las mujeres en situación de pobreza quienes enfrentan en mayor medida situaciones de discriminación social, cultural, política e institucional, en contextos de corrupción.

En esta tónica, cabe anotar que si bien la corrupción tiene efectos nefastos en todos los ámbitos de la administración pública, en los servicios básicos como salud y educación, tiene consecuencias desproporcionadamente negativas para mujeres y niñas, porque puede comprometer seriamente su acceso a centros educativos y clínicas de salud de calidad, lo que en contextos de pobreza y enormes brechas de desigualdad, incide en aumentar su vulnerabilidad social y económica, e incluso las perspectivas del país en términos de desarrollo, de igualdad de género y de gobernabilidad democrática.

## CONCLUSIONES

Bajo la premisa de que toda reforma jurídica relevante sintetiza un momento histórico y que en el contenido del texto constitucional se cristaliza y se plasma una determinada forma de entender y abordar las necesidades y problemas públicos, en este caso la corrupción, es necesario, para lograr la plena vigencia de las medidas y mecanismos aprobados, que el andamiaje jurídico que deberá llevarse a cabo a la brevedad para materializar el Sistema Nacional Anticorrupción, contemple medidas integrales de prevención, atención y sanción tendientes a garantizar cero tolerancia a la impunidad.

Asimismo, bajo la consideración de que en el poder público y los espacios de toma de decisiones en los que existen actos de corrupción, participan, aunque de manera inequitativa, mujeres y hombres, es importante reflexionar sobre los mitos, creencias e ideas preconcebidas acerca de la relación entre el género y la corrupción.



Si bien, como se apuntó en este trabajo, existen pocos estudios en la materia, las investigaciones realizadas apuntan a que:

- No existe evidencia sólida que demuestre que las mujeres presentan menor predisposición que los hombres a cometer actos de corrupción.
- Por si sola, la presencia de mujeres en posiciones de dirección y decisión no impacta en los grados de corrupción de un país; es necesario implementar medidas anticorrupción que incidan en la cultura institucional encaminada a garantizar cero tolerancia a la impunidad.
- Si bien se considera que es la actitud de las personas frente a la oportunidad de la corrupción lo que determina su existencia, los impactos de la corrupción afectan de manera diferente a mujeres y hombres debido a las brechas de desigualdad existentes en ámbitos fundamentales como el trabajo, la educación, la salud.
- La corrupción afecta especialmente a los sectores sociales más vulnerables, sobre todo a las mujeres en situación de pobreza.
- Ante los graves alcances que muestra la corrupción en el país, es de suma importancia que el andamiaje jurídico adopte medidas integrales que fortalezcan las capacidades de la ciudadanía para incidir en todo el ciclo de las políticas públicas en la materia, así como definir medidas tendientes a transformar la cultura institucional en la administración pública del país.



## FUENTES DE CONSULTA

COMISIÓN de Puntos Constitucionales- Cámara de Diputados (2015). Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción. Consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>

INSTITUTO Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2007). Glosario de Género, México.

NACIONES Unidas (ONU). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

ORGANIZACIÓN de Estados Americanos (OEA). Convención Interamericana Contra la Corrupción. Consultada en [http://archive.transparency.org/regional\\_pages/americas/convenciones/convencion\\_oea](http://archive.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones/convencion_oea)

PRESIDENCIA de la República (2015). Comunicado “Promulga el Presidente EPN la Reforma Constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción...” 27/05/2015. Consultado en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/promulga-el-presidente-epn-la-reforma-constitucional-para-crear-el-sistema-nacional-anticorrupcion-es-un-paso-historico-en-favor-de-una-nueva-cultura-de-la-legalidad/>

PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). Género y corrupción en América Latina ¿Hay alguna conexión? Documento de trabajo. Consultado en [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/genero/undp\\_cl\\_genero\\_y\\_Corrupcion\\_2014.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/genero/undp_cl_genero_y_Corrupcion_2014.pdf)

PWC MÉXICO. Servicios forenses. Servicios en el combate al fraude y la corrupción (2015). Análisis y contexto de las reformas constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción. Consultado en: [http://www.pwc.com/es\\_MX/mx/servicios-forenses/archivo/2015-04-anticorrupcion.pdf](http://www.pwc.com/es_MX/mx/servicios-forenses/archivo/2015-04-anticorrupcion.pdf)

TRANSPARENCIA Mexicana (2014). ¿Dónde se encuentra México en el índice de Percepción de la Corrupción 2014? Consultado en: <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>





# LAS NUEVAS TIC COMO HERRAMIENTAS PARA LA TRANSPARENCIA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA DENUNCIA

Jorge Cajiga Calderón <sup>1</sup>

## RESUMEN

La presente ponencia pretende profundizar en un tema tan importante como es el avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y la importancia de utilizarlas de una manera más eficaz como herramientas que fortalezcan el derecho de acceso a la información.

A pesar de que el derecho de petición se encuentra consagrado en nuestra Carta Magna, los tratados internacionales han sido más precisos en señalar el derecho de todo individuo a investigar y recibir información y opiniones, como lo señala, por ejemplo, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Analizaremos cómo los Gobiernos deben de abrirse ante la creciente ola de nuevas herramientas tecnológicas y así coadyuvar a generar Gobiernos abiertos y democráticos, con la participación ciudadana. La digitalización de los archivos y publicaciones gubernamentales son la mejor práctica en la preservación de información de interés público, ya que esto da mayor celeridad para llegar al ciudadano cuando éste la solicite.

Se concluye que se debe crear conciencia para lograr un verdadero aprovechamiento de esta tecnología en los ámbitos político, jurídico y social, y para lo cual se deben establecer programas de alfabetización digital en varios campos, y así lograr una mayor difusión de la información a un amplio espectro de usuarios. Se recalca que son precisamente las administraciones públicas las responsables de que el proceso de rendición de cuentas se desarrolle adecuadamente



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de REDIPAL. Licenciado en Derecho por la Universidad La Salle. Presidente de PROEZA, A. C., Naucalpan de Juárez, Estado de México, México. Correo electrónico: cajigac@gmail.com

El derecho de petición en México se entiende como aquél que tiene toda persona individual o jurídica, grupo, organización o asociación para solicitar o reclamar algo ante las autoridades competentes por razones de interés público, ya sea individual, general o colectivo. Es, por tanto, una garantía individual consagrada en los artículos 8, 9 párrafo segundo, y 35 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el más importante de los preceptos es el 8, que establece principalmente que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo a través de “un acuerdo escrito *claro, exacto y preciso* de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer *al peticionario en un término que no podrá exceder a quince días hábiles, contados a partir de su recepción*”.

Hoy, en México, contamos con una normatividad que nos permite al acceso a la información pública, toda vez que las administraciones públicas han emprendido un camino de mejora continua en su vínculo con la ciudadanía, que supone mayor participación en la toma de decisiones, transparencia en la ejecución y rendición de cuentas con respecto a los resultados alcanzados o previstos.

El concepto de *rendición de cuentas* puede centrarse en el estudio de manera específica del ámbito de la gestión orientada a resultados, a través del desarrollo de indicadores para medir la eficacia, eficiencia y calidad, el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de los objetivos, junto con el uso de la evaluación de las políticas públicas que son los elementos claves de esta nueva demanda.

No ha sido sino hasta la segunda mitad del siglo XX que la legislación en el mundo ha reconocido la necesidad de apertura en las acciones que realizan los Gobiernos, y la importancia del acceso a la información generada por la autoridad para construir mecanismos efectivos de rendición de cuentas. En nuestro país, la relación de dominio del Gobierno sobre la sociedad ha sido una constante, en buena medida basado en el control de la información.

Para proteger los derechos y las garantías de las personas, es imprescindible que las acciones del Gobierno queden sujetas al escrutinio público, como base fundamental para la construcción de una cultura de transparencia. De hecho, un poderoso incentivo para que la autoridad funcione con una reducida discrecionalidad y apegada a la normatividad vigente, deriva de la posibilidad de que los particulares cuenten con medios para revisar las acciones de sus autoridades y órganos públicos, a través de procedimientos claros y sistemáticos de acceso a la información. Entonces, la relación de la sociedad con el Estado en cuanto a la información que este último posee, debe fundamentarse en la premisa de máxima publicidad, excepto cuando se establezca lo contrario. Esta premisa se sustenta en el reconocimiento de que un Gobierno democrático funge como guardián de la información que tiene de los ciudadanos.



José Antonio Aguilar Rivera (Transparencia y democracia: claves para un concierto), precisa el papel que desempeña la transparencia en el Gobierno democrático:

1.- Evaluación de los gobernantes. Probablemente la función capacitadora más evidente es aquella que permite, en una democracia representativa, a los electores premiar o castigar el desempeño de sus gobernantes y representantes.

2.- Rendición de cuentas. La transparencia está asociada, de manera notable, con la idea de rendición de cuentas.

Retrospectivamente, la transparencia sirve para exigir cuentas a los gobernantes. Por rendición de cuentas entendemos la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen y la que atañe al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado sus deberes públicos.

3.- Control del poder público. Al igual que la separación de poderes, el conjunto de derechos fundamentales y la existencia de una constitución escrita, la transparencia sirve para limitar el poder del gobierno [...] Este control se efectúa a través de la vigilancia y la fiscalización de las acciones de los políticos y funcionarios. La vigilancia, a su vez, disuade las malas conductas por parte de los servidores públicos.

4.- Fortalecer a la autoridad política. La transparencia sirve para generar confianza en el electorado y aumentar la posibilidad de que el pueblo consienta las políticas adoptadas.

5.-Detección y corrección de errores. Facilita que la toma de decisiones sea más concienzuda y hace que sea más sencillo aprender de los errores y corregirlos. Impide a los poderosos invocar la secrecía y aislarse, como están naturalmente inclinados a hacer, de críticas, argumentos alternativos e ideas frescas.

En la presentación de la página de transparencia del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) se encuentra el siguiente texto, iconólatra de la transparencia y del acceso a la información:

La transparencia es una consecuencia del derecho a la información. La única manera de terminar con los secretos de Estado es abriendo la información pública, para que cualquier persona pueda tener acceso, con respeto irrestricto a los datos que impliquen la intimidad de una persona. La regla es el derecho a estar informado y sólo por excepción se admite limitarlo.

Una sociedad informada es una sociedad más democrática y más participativa. La ignorancia de la población ha sido fuente inagotable de los regímenes dictatoriales. Los secretos de Estado han sido arma en manos de los déspotas y los tiranos. Un Instituto Electoral, encargado de transparentar las elecciones, debe ser ejemplo en materia del derecho a la información, por lo que exhortamos a



quienes consulten nuestras páginas para que nos señalen deficiencias o carencias. Estamos convencidos de que la transparencia es información, pero además es arma eficaz en contra de la corrupción, a medida que todo el público puede conocer lo que sucede al interior del Instituto, puede enterarse del precio en que se adquiere un vehículo, una urna o un lápiz, y está en posibilidades de conocer los pormenores de los concursos o de cualquier otra circunstancia.

En el caso particular del Estado de México, el artículo 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y sus municipios señala que los sujetos obligados deberán tener disponible en medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, de forma sencilla, precisa y entendible para los particulares, información como leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, manuales de organización y procedimientos y demás disposiciones.

De igual forma, se pueden solicitar directorios de servidores públicos de mandos medios y superiores con referencia particular a su nombramiento oficial, puesto funcional, remuneración de acuerdo con lo previsto por el Código Financiero.

Otras de las informaciones a las que se tiene acceso son los programas anuales de obras y, en su caso, la información relativa a los procesos de licitación y contratación del área de su responsabilidad; la que contenga los sistemas, procesos, oficinas, ubicación, costos y responsables de atender las solicitudes de acceso a la información, así como el registro de las solicitudes recibidas y atendidas.

Señala el mismo precepto que se puede solicitar información que proporcionen los partidos políticos a la autoridad electoral, a la que sólo tendrán acceso los mexicanos; los procesos de licitación y contratación para la adquisición de bienes, arrendamientos y prestación de servicios que hayan celebrado en el área de su responsabilidad con personas físicas o morales de derecho privado.

Desafortunadamente, no siempre ha sido así, y se han presentado casos como una solicitud realizada por el Instituto Electoral del Estado de México, radicada en el expediente SAI/IEEM/SG-UI/035/ a la que no hubo una respuesta favorable.

[...] La ignorancia de la población ha sido fuente inagotable de los regímenes dictatoriales. Los secretos de Estado han sido arma en manos de los déspotas y los tiranos. Un Instituto Electoral, encargado de transparentar las elecciones, debe ser ejemplo en materia del derecho a la información...

El caso señalado no es aislado, al contrario, el complicado método en línea para solicitar información hace que muchos desistan o que no logren obtener la información requerida debido a que el procedimiento es confuso y además limitado. Tan sólo es necesario señalar que ninguna dependencia estatal publica el monto de su deuda pública, lo que por simple inspección indicaría que el Gobierno mexicano no la tiene.

El artículo 12 de la Ley de Transparencia del Estado de México es el talón de Aquiles de la administración pública, al exigir a cada institución que publique una serie de



“obligaciones de transparencia” comprendidas en veintidós fracciones.

Lo anterior obliga a dependencias y entidades a modernizarse aprovechando las herramientas tecnológicas de nueva generación, así como en capacitación de personal, con el costo en tiempo y dinero que esto conlleva. Esto no lo han logrado, pues tan sólo al revisar los portales de las Secretarías de Gobierno, sus páginas presentan información de tres o cuatro meses atrás, y en el caso de la Procuraduría del Medio Ambiente, información con un año de atraso.

En estudios anteriores en los que se evalúa la calidad de la atención al solicitante, se revelan datos muy preocupantes, reflejando que en el Estado de México no existe una cultura administrativa de atención al público.

Con lo anterior, podemos terminar afirmando que el no acceso a la información pública se debe, principalmente, al incorrecto uso de las nuevas tecnologías que faciliten el accionar del funcionario público. Muchas veces la autoridad no invierte en el perfeccionamiento de las mismas, debido al temor, a la burocracia y al desconocimiento, pero, primordialmente, por la carencia de conciencia ciudadana.

## CONCLUSIONES

La transparencia, por sí misma, contribuye al apego a la ley y disminuye la discrecionalidad en su interpretación, ayudando a evitar el uso desmesurado de los recursos públicos y a promover su eficiencia, así como estimular la honestidad y la responsabilidad.

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental protegido por el artículo 13 de la Convención Americana; se trata de un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, por lo cual ha recibido un alto grado de atención, tanto por los Estados miembros de la OEA como por la doctrina y la jurisprudencia internacionales.

En México, a nivel federal, son aún excesivas y ambiguas las causales de reserva de información (artículo 113) y a nivel Estado de México, aunque en menor escala, permite a la autoridad dar respuestas incompletas o deficientes, que no permiten conocer, con la amplitud deseada, la información solicitada.

Lo que falta aún es lograr que el ciudadano conozca sus posibilidades de participar e influir de manera decisiva en la vida pública, en virtud de que la transparencia es, sencillamente, que la población tenga acceso a información confiable, completa, clara y veraz sobre problemas o causas sociales que ponen en marcha la maquinaria estatal.

Es una tarea inconclusa que deberán trabajar sociedad y Gobierno, teniendo como única herramienta el análisis de la ley, las propuestas y el consenso entre las diversas

fuerzas políticas.

Para que se cumpla con lo anterior y dar eficacia al acceso a la información pública en el Estado de México, corresponde al Poder Ejecutivo la obligación de promover, en un plazo razonable, una verdadera cultura de transparencia, lo que implica campañas sistemáticas para divulgar entre el público en general la existencia y los modos de ejercicio del derecho de acceso a la información, utilizando las herramientas tecnológicas para facilitar la rendición de cuentas y, en caso de negativa, su denuncia.



## FUENTES DE CONSULTA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

[www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)

[www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

[www.ifoem.org.mx](http://www.ifoem.org.mx)

<http://www.mexicoabierto.org/Material/Reportajes/DavidMedina-Democraciaytransparencia.pdf>

<http://www.redalyc.org/pdf/676/67614336002.pdf>





TEMA 2

**CULTURA DE LA LEGALIDAD  
Y LA INEFICACIA DEL  
DERECHO EN AMÉRICA LATINA**





# LA CULTURA DE LA LEGALIDAD Y EL INCUMPLIMIENTO DE LA LEY

Verónica Sánchez García <sup>1</sup>

## RESUMEN

La presente ponencia aborda el tema de la deficiente cultura de la legalidad, la que se traduce en la desobediencia del ciudadano hacia la ley. La consecuencia de todo ello deriva no sólo en corrupción, la cual tiene diversas manifestaciones y afecta a la sociedad en general, sino también en la impunidad y la simulación.

Por ello, el Estado debe establecer esquemas normativos que influyan en la construcción de sociedades equitativas y justas, mejorando la calidad de vida de sus gobernados. Estos esquemas traducidos en leyes, resuelven conflictos sociales e imponen sanciones a su incumplimiento. México se cuenta entre los países con mayor incumplimiento de sus leyes, dado que el ciudadano las respeta sólo cuando existe una amenaza clara de sanción; por esta razón, se requiere una normatividad efectivamente coercitiva y punible. Sin embargo, el Estado mexicano cohabita en una excesiva legislación con multiplicidad de ordenamientos que, por ineficientes, permiten realizar conductas ilícitas.

Esta condición deriva en un ejercicio discrecional del poder, que ha generado desconfianza en la sociedad con respecto de las instituciones de Gobierno y a la actuación de las autoridades, en donde los grupos de recursos económicos altos, perciben que las leyes están para favorecerlos, y cuando no es así, se busca cualquier resquicio técnico para evadirlas, en tanto que los sectores de menores recursos económicos las perciben como impuestas. En cambio, una cultura de legalidad en la que todos cumplan con la ley, permitirá alcanzar óptimos niveles para generar una política de Gobierno eficiente que permita la prosperidad en el país.

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Doctora en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos del Estado de Jalisco, A.C. Abogada investigadora en el Instituto de Investigación y Estudios Legislativos del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Guadalajara, Jalisco, México. Correo electrónico: verolex.s@gmail.com

## EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO EN MÉXICO Y EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY

México, en el contexto global, no representa un ejemplo para el mundo<sup>2</sup> y, tristemente, para América Latina y el Caribe dejó de ser un modelo económico y de gobernabilidad desde hace ya varias décadas. El narcotráfico, los secuestros, las extorsiones y demás delitos derivados de la delincuencia organizada, han sido una constante en los medios de comunicación masiva y, por tanto, se ha convertido en la imagen de México hacia el exterior, siendo más grave aún la demostración de la fractura del Estado de derecho por los actos cometidos que debilitan la seguridad pública y, por tanto, la paz social en el país.

Los problemas sociales son evidentes; sin embargo, la pobreza coloca a las personas en condiciones de vulnerabilidad, lo que limita sus posibilidades para mejorar sus condiciones de vida<sup>3</sup>, propiciando acciones fuera de la ley como el comercio informal, robo, secuestro, contrabando, marginación, emigración, fuga de capitales, corrupción, contaminación y destrucción del medio ambiente<sup>4</sup>.

Esta desigualdad económica se manifiesta en condiciones, niveles y esperanzas de vida fuertemente diferenciados entre personas y grupos de población, y determina trayectorias laborales y educativas que profundizan estas distancias, en las que los atributos personales y las relacionales estructurales determinan las posibilidades de las personas de capturar y retener recursos e ingresos a lo largo de su vida<sup>5</sup>.

El ser humano debe convivir en un entorno social, sujetando sus acciones bajo esquemas normativos establecidos previamente por la sociedad, instituidas con el objetivo de mantener la armonía y la sana convivencia entre los individuos; la contravención a tales normas de manera consciente o no genera conflicto. En este sentido, la cultura de la legalidad que se difunda entre cualquier grupo humano contribuirá al orden social única y exclusivamente en la medida en que exprese las necesidades y los intereses de ese grupo<sup>6</sup>.

Una de las consecuencias del incumplimiento de la leyes es que éstas han dejado de ser efectivas y, por lo tanto, son percibidas como ineficaces por la sociedad que,

<sup>2</sup> Sánchez Tello, Jorge y Zamarripa, Guillermo. "Desequilibrios económicos y su impacto en el sistema financiero". FUNDEF, A. C. Fundación de Estudios Financieros. México, 2014. Consultado en: <http://fundef.org.mx/sites/default/files/fundeforgmx/paginas/archivos/%3Cem%3EEditar%20P%C3%A1gina%20b%C3%A1sica%3Cem%3E%20Documentos%20de%20Coyuntura%20Estructural/fundef2014desequilibrios.pdf> el 5 de mayo de 2015, p. 21.

<sup>3</sup> CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. "Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México". Gobierno de la República. México, 2012. Consultado en: [http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza\\_urbana\\_y\\_de\\_las\\_zonas\\_metropolitanas\\_en\\_Mexico.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf) de fecha 7 de mayo de 2015, p. 9; Ruiz-Restrepo, Adriana. "El derecho como estrategia de reducción de la pobreza". Revista Perspectiva, edición 24, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Colombia, 2010. Consultado en: <http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2024/056-058%20PERS%20OK.pdf> de fecha 13 de mayo de 2015, p. 57.

<sup>4</sup> Ruiz Nápoles, Pablo. "Los grandes problemas actuales de México". *Este País*. Tendencias y Opiniones de fecha 4 de mayo. México, 2015. Consultado en: <http://estepais.com/site/2012/los-grandes-problemas-actuales-de-mexico> de fecha 3 de mayo de 2015.

<sup>5</sup> Jusidman, Clara. "Desigualdad y política social en México." *Revista Nueva Sociedad*, número 220, marzo-abril. Argentina, 2009. Consultado en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3602\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3602_1.pdf), pp. 190-191.

<sup>6</sup> Laveaga, Gerardo. "La cultura de la legalidad en la preservación del consenso". La cultura de la legalidad. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999a. Consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/102/5.pdf> de fecha 10 de mayo de 2015, p. 37.



ante esta decadencia jurídica, desobedece el orden social establecido por apreciarlas como injustas o ineficaces, y sus efectos muestran el grado de cultura de la legalidad de una sociedad.

En el entorno social que se desenvuelve el ser humano, bajo esquemas normativos, la tradición jurídica de pensamiento indica que los conflictos entre los seres humanos deben ser resueltos a través de los cauces previamente establecidos por el Estado<sup>7</sup>, atendidos bajo el enfoque no sólo positivista o del derecho, sino también de la política, la sociología y la economía, sin dejar de lado las demás ciencias que irrefutablemente influyen en la construcción de sociedades más equitativas y justas, mejorando la calidad de vida de sus gobernados, ya que se incluyen los caminos que se seguirán para resolver los conflictos sociales y las sanciones que acompañan a su incumplimiento<sup>8</sup>.

Desafortunadamente, México se cuenta entre los países en los que las leyes se respetan en menor grado y sus normas sólo se cumplen cuando existe una amenaza clara de sanción y de autoridades con capacidad para aplicarla<sup>9</sup>. Caso contrario son buenas leyes pero ineficaces en su ejecución, en las que también se observan incoherencias, tal es el caso de medidas extremas en la aplicación de infracciones y evidente impunidad en el caso de los delitos graves. El ciudadano, para el cumplimiento de la ley, requiere que ésta sea coercitiva y punible para que, por temor a la sanción, evite ejecutar acciones que le perjudiquen.

Esto es sumamente ilógico e incomprensible; por ello, el Estado mexicano tiene tantas leyes y sanciones como conductas realiza el ser humano, lo que deriva en antinomias, excesiva legislación, incoherencias, ignorancia general de la ley dada la multiplicidad de ordenamientos que, además, permiten la corrupción precisamente por su ineficacia, entre otros fenómenos de los que la ciencia del derecho parlamentario y de la legislación debieran ocuparse. De ahí que surja, además, el concepto de *cultura de la legalidad* y las formas de medirla para determinar la efectividad de la ley, no sólo en términos cualitativos sino también cuantitativos.

El índice de cultura de legalidad funge como una herramienta para medir la cultura del respeto a las normas jurídicas y sociales en el país. Según un informe realizado por México Unido contra la Delincuencia A.C., en junio de 2014 México obtuvo una calificación promedio de 5.5 en una escala de 10<sup>10</sup>, siendo esta una calificación que, aunque intermedia, es baja, ya que todo Estado de derecho debe generar el cumplimiento efectivo de la ley en niveles muy superiores a los obtenidos en la encuesta, y no sólo por la fuerza sino por convicción de los ciudadanos.

<sup>7</sup> Sánchez Cordero de García Villegas, Olga. "Cultura de la legalidad". Ponencia presentada en el Diplomado Superior de Historia y Derecho, celebrado el 20 de octubre. Casa de la Cultura Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Estado de Sonora. México, 2000. Consultado en: <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/CULTURA%20DE%20LA%20LEGALIDAD.pdf>

<sup>8</sup> Laveaga, Gerardo. *Op. cit.*, 1999<sup>3</sup>, p. 44.

<sup>9</sup> Ruiz Nápoles, Pablo. *Op. cit.*

<sup>10</sup> Oviedo, Zulema. "México saca en promedio 5.5 en Cultura de la Legalidad". Periódico El Universal de fecha 5 de diciembre. México, 2014. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/periodismo-datos/2014/mexico-saca-en-promedio-55-en-cultura-de-la-legalidad-98429.html> el 4 de mayo de 2015.

Pablo Ruiz Nápoles expresa que la carencia de cultura de la legalidad obedece a factores de diversos tipos y no es exclusivo de la carencia de recursos o ingresos económicos. El primero es que una buena parte de las leyes no se puede cumplir, ya sea porque unas contradicen a otras, porque son obsoletas o inadecuadas, o porque simplemente no hay autoridades en cantidad y con capacidad suficientes para hacerlas cumplir. El segundo es la ignorancia y el temor, o el desprecio, que sienten los diversos sectores sociales respecto a las leyes<sup>11</sup>. Se podría decir que el primero atiende a situaciones de carácter jurídico en su aspecto técnico, y el segundo, de carácter sociológico, muchas veces manipulados con fines políticos, sin dejar de lado que las peticiones en su origen fueran reales y puras en función de una verdadera inconformidad.

Entre las evaluaciones y opiniones desde la pobreza, y sobre la pobreza misma en relación con el derecho a la propiedad, al trabajo, a hacer empresa, y sobre el acceso a la justicia y el Estado de derecho, muestran la solicitud a las autoridades públicas, para estudiar y acercarse a entender las diversas pobreza y evitar generalizar, lo que permitirá explicar el surgimiento de sus problemas de carencia y privación material, a la vez que ilustran sobre las salidas que la población realiza para obtener resultados que le favorezcan<sup>12</sup>.

Es una realidad que las posibilidades para afrontar los problemas de quienes no cuentan con los recursos económicos suficientes se reducen. La pobreza, la impunidad, la corrupción y la simulación, han sido obstáculos para el desarrollo del país a lo largo de su historia. Esta distorsión deriva en un ejercicio discrecional del poder, que ha generado desconfianza en la sociedad respecto a las instituciones de Gobierno y a la actuación de las autoridades.

La Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005 reveló que el 59% de la población percibe que las leyes en México se utilizan para defender los intereses de gente poderosa (33%) o como una simple excusa para cometer arbitrariedades (26%)<sup>13</sup>.

Estos resultados son de importante consideración. El orden social depende de los valores del grupo y de los significados que se les dé a éstos. La supervivencia de este grupo depende, a su vez, del orden<sup>14</sup>: si la sociedad no considera que sean normas democráticas congruentes con las necesidades y los beneficios que ofrece, no serán adoptadas por ésta, lo que se reflejará en conductas ilegales.

En los sectores de menores recursos económicos, por ejemplo, se percibe a las leyes como impuestas; es decir, decididas al margen de ellos y, en consecuencia, se ven como ajenas y, en general, hechas para perjudicarlos, no para protegerlos. En los grupos de recursos económicos altos la percepción es más o menos inversa, es decir, se percibe que las leyes están para favorecerlos y cuando no es así, se busca cualquier resquicio técnico

<sup>11</sup> Ruiz Nápoles, Pablo. *Op. cit.*

<sup>12</sup> Ruiz-Restrepo, Adriana. *Op. cit.*, p. 57.

<sup>13</sup> Presidencia de la República. Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012. Poder Ejecutivo Federal, México, 2007. Consultado en: [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf), de fecha 30 de mayo de 2011, p. 44.

<sup>14</sup> Laveaga, Gerardo. *Op. cit.*, 1999<sup>a</sup>, pp. 45-46.

para evadirlas. De esta manera, las leyes no se perciben como un mecanismo que se da a la sociedad para funcionar en sus diversos ámbitos, en sí mismo digno de respeto, justo y de aplicación general<sup>15</sup>.

Así pues, las autoridades de diversos tipos, niveles y orígenes partidarios no han podido eliminar la percepción que se tiene, entre la sociedad, de que son ellos los primeros en violar la ley, incluso, desde el momento y la manera en que se recluta a aquellos que dirigen las instituciones, se trata de toda una red que articula a una serie de individuos que reproducen los vicios, lo que aparece como un elemento adicional de justificación moral para el incumplimiento de las normas entre los ciudadanos, ya que quienes gobiernan no tienen la calidad de representar al ciudadano, y entonces considera que está justificado desobedecer la ley. De ahí que se identifique a la corrupción como un obstáculo fundamental para el avance social. El incumplimiento de la ley tiene implicaciones políticas, económicas y sociales de gran magnitud<sup>16</sup>.

En cambio, el fortalecimiento de la cultura de la legalidad permite que se den los mismos significados a los distintos valores, o bien, que cuando los valores cambien, cambie también, de manera sincronizada, el significado que se les había dado<sup>17</sup>. En dicho caso se trataría de cambio de paradigmas, sustituidos por nuevos que se constituyan como ideales y estrategias para mejorar las condiciones de vida de las personas a través de la ley que en un Estado democrático deberán ser aceptados por la mayoría de la sociedad. Se debe tener especial atención a la modificación o relajación de ciertos valores, ya que de ello dependerá la consolidación o decaimiento de las instituciones y en caso de presentarse, que estos cambios se realicen a través de los procedimientos legales formales correspondientes.

En 2014 la mayor confianza entre los mexicanos estaba depositada en la marina, el ejército, las universidades, la iglesia y los medios de comunicación, específicamente las estaciones de radio. En la confianza media se ubicaron las cadenas de televisión, el Instituto Nacional Electoral, los empresarios, la Suprema Corte de Justicia, los bancos y la Presidencia de la República. Finalmente, en un importante grado de baja confianza estuvieron la policía, los senadores, los sindicatos, los diputados y los partidos políticos<sup>18</sup>.

Se observa que las instituciones en México tienen un grave problema de funcionalidad y no están alcanzando los niveles óptimos para generar una política de Gobierno eficiente que permita la prosperidad en el país. La conformación de los grupos y los grados de confianza de los mexicanos depositada en sus instituciones está muy bien delimitada, como se observa en el nivel bajo que deja “sin aliento”. Llama la atención la confianza alta depositada en el ejército y la marina, que indudablemente son instituciones respetables, pero también son un indicador de que la población considera la necesidad de realizar acciones represivas —mas no violentas—, fuertemente autoritarias para

<sup>15</sup> Ruiz Nápoles, Pablo. *Op. cit.*

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Laveaga, Gerardo. *Op. cit.*, p. 45.

<sup>18</sup> Campos, Roy. “Confianza en instituciones”. Consulta Mitostry de fecha 11 de septiembre, México, 2014. Consultado en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones> de fecha 8 de mayo de 2015.



resguardar el orden y la paz social tan necesarias en el país; también se demuestra la gran responsabilidad de los medios de comunicación para divulgar la información, ya que ésta, indebidamente encauzada, puede generar pánico y agravar los problemas de seguridad nacional y pública.

Otro dato interesante que proporciona la encuesta son las universidades y la iglesia, instituciones que muestran una conformación interesante de la sociedad sobre en quién depositan su confianza. La primera, la universidad, como creadora del pensamiento y los descubrimientos científicos generados de manera objetiva y universal, alejada de asuntos demagógicos, clientelistas y mediáticos, capaz de ofrecer opiniones útiles, serias y comprometidas con la sociedad. La segunda, la iglesia, como la congregación local y específica en la que, vale la pena indicar, en sus muy antiguos orígenes se atendían los asuntos de la ciudad y de la comunidad en general. Por tanto, dejando de lado las cuestiones espirituales, se considera como el espacio en donde la comunidad convive y se relaciona dada la periodicidad de sus reuniones y que a ella acuden los vecinos más cercanos a dicho centro, lo que permite conocer sus necesidades inmediatas y fomentar la cohesión social a través de la participación ciudadana.

Ahora bien, la administración de justicia no es ajena al problema que se aborda. Niveles importantes de corrupción e impunidad se han alcanzado porque el infractor de la ley no recibe castigo. Hay una baja credibilidad social en que se considera que el manejo de la ley es imparcial, aunado a que los legisladores están ubicados en el nivel más bajo de confianza, lo que refleja la inconformidad social sobre el trabajo que realizan. La simulación de los hechos ha creado una degeneración total de los significados de la realidad.

Por ahora, debido al funcionamiento deficitario del sistema de justicia, su desprestigio es bastante profundo entre los mexicanos; ello mina su legitimidad y su autoridad, e impide que las instituciones de justicia sean también un elemento pedagógico para el aprendizaje y fortalecimiento de una nueva cultura de la ley<sup>19</sup>.

Así pues, uno de cada tres mexicanos considera que el Gobierno debe combatir la corrupción y la impunidad<sup>20</sup>, sobre todo cuando se deduce que aquél ha sido el primero en violentar la ley. Es evidente que la corrupción en México ha construido tradiciones, lo que también tiene relación con la educación. Por más alarmante que sea, no es de extrañar, entonces, que la vigencia de la ley en México sea bastante laxa<sup>21</sup>.



La falta de cumplimiento de las leyes por parte de los diversos grupos sociales complica y limita la política económica instrumentada por el Estado; por ejemplo, en lo que se refiere a la recaudación fiscal, hace prácticamente inútil cualquier reforma que al

<sup>19</sup> Cortés Guardado, Marco Antonio. "Cultura de la legalidad en México: creencias sobre la justicia, la ley y las instituciones". *Acta Republicana. Política y Sociedad*, año 5, número 5, Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara, México, 2006, <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/republicana/pdf/ActaRep05/4.pdf> de fecha 3 de mayo de 2015, p. 50.

<sup>20</sup> Campos, Roy. "¿Cómo recuperar confianza ciudadana?". Consulta Mitofsky de fecha 11 de septiembre, México, 2014<sup>a</sup>. Consultado en <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/328-como-recuperar-confianza-ciudadana> de fecha 8 de mayo de 2015.

<sup>21</sup> Cortés Guardado, Marco Antonio. *Op. cit.*, p. 47.

respecto se pueda llevar a cabo, siendo la evasión de impuestos, el comercio informal, el contrabando y la piratería sus principales desafíos. En su dimensión política, la ilegalidad vigente por parte de algunos grupos o personas, unos con una supuesta “justificación moral” como las marchas y mítines, por ejemplo, y otros sin ella, combinado con la falta de capacidad de las distintas autoridades, sea para negociar acuerdos en el marco de la ley con los primeros o para aplicar la ley de manera estricta con los segundos, lleva tarde o temprano a un camino de ingobernabilidad y desintegración social.

En sustitución de las leyes de aplicación general, empiezan a prevalecer usos y costumbres locales. De ello es muestra el surgimiento en diferentes zonas del país de municipios autodeclarados autónomos y de los linchamientos<sup>22</sup>. En este sentido, el 21% de la población menciona que los gobernantes deben aplicar la ley a todos por igual<sup>23</sup>.

De manera general, en México, la educación continúa siendo un gran desafío, ya que en la cotidianidad se promueve la cultura del menor esfuerzo, de las decisiones rápidas, eficaces, sin que implique un proceso de reflexión y, muchas veces, de legalidad. Ante este panorama, en 2014 uno de cada 5 mexicanos se comprometió a respetar más a los demás para mejorar la convivencia y confianza en su país<sup>24</sup>. El 17% se dijo dispuesto a asumir además el compromiso de cumplir las leyes y no ser corrupto<sup>25</sup>, lo que implica que existe una afirmación tácita sobre la participación de la sociedad en actos ilegales.

## LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN MÉXICO

La carencia de una cultura de respeto a la ley, entendida en un sentido amplio, no es algo nuevo en México<sup>26</sup>. Es común encontrar usos y costumbres de manera paralela al derecho objetivo en completa oposición al Estado de derecho<sup>27</sup>. La importancia de la vigencia del Estado de derecho es tal que constituye una de las dimensiones más importantes del concepto de calidad democrática<sup>28</sup>. En el Estado de derecho todos los integrantes de la sociedad están gobernados por leyes y sus instituciones establecidas en forma democrática y, además, formal, protegiendo los derechos individuales y aplicadas uniformemente, protegiendo igualmente a la comunidad, haciéndolas cumplir siempre, y las violaciones son sancionadas a través de procedimientos y castigos preestablecidos<sup>29</sup>. En todo ello radica el éxito para lograr la armonía y la paz social.

<sup>22</sup> Ruiz Nápoles, Pablo. *Op. cit.*

<sup>23</sup> Campos, Roy. *Op. cit.*, 2014<sup>a</sup>.

<sup>24</sup> Campos, Roy. *Op. cit.*, 2014<sup>a</sup>.

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> Ruiz Nápoles, Pablo. *Op. cit.*

<sup>27</sup> Godson, Roy. “Guía para desarrollar una cultura de la legalidad”. Simposio sobre el papel de la sociedad civil para contrarrestar al crimen organizado: implicaciones globales del renacimiento de Palermo, STHe Sicilian Renaissance Instituto Sicilia, Palermo. United Nation Office for Drug Control and Crime Prevention, City of Palermo. Palermo, Italia, 2000, [http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia\\_para\\_construir\\_una\\_cl.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia_para_construir_una_cl.pdf), p. 3.

<sup>28</sup> Somuano, María Fernanda. *Cultura de legalidad, valores democráticos y participación política de las mujeres en México*. El Colegio de México, México, 2012, [http://genero.ife.org.mx/docs/estudios\\_genero/CulturaLegalidad.pdf](http://genero.ife.org.mx/docs/estudios_genero/CulturaLegalidad.pdf) de fecha 6 de mayo de 2015, p. 8.

<sup>29</sup> México Unido Contra la Delincuencia, A.C. *Cultura de la Legalidad*. Programa de Cultura de la Legalidad. México, 2012. Consultado en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Qu%C3%A9-es-Cultura-de-la-Legalidad-c53i0.html> el 3 de mayo de 2015.



Una norma jurídica lo es sólo en la medida en que sea aceptada por un grupo determinado que, además, pueda invalidarla cuando le plazca o bien, condicionarla a factores distintos a los que él preveía. La conducta que hoy es convención social, mañana puede ser derecho, dependiendo de la sanción y del grupo que la sancione<sup>30</sup>.

Por lo anterior, si el Estado de derecho se construye mediante la participación democrática, entonces los ciudadanos están comprometidos a asumir su responsabilidad conociendo las normas, respetándolas y rechazando los actos ilegales y corruptos. Esta es la consecuencia lógica de acción de un Estado democrático, pero cuando los resultados son adversos a los esperados, surgen problemas sociales y entonces emerge la pregunta sobre la eficacia de la ley y de las instituciones, siendo además que el aspecto económico se constituye como el detonante para la ejecución de acciones al margen de la legalidad. Por tratarse de cuestiones públicas, el Estado tiene la responsabilidad y la obligación de solucionar los problemas a través de las acciones de Gobierno, mediante políticas públicas transparentes en beneficio social de manera que permitan revertir sus efectos, mejorando la calidad de vida de las personas.

Vale preguntarse ¿por qué en México existen graves problemas de inseguridad, corrupción y, en general, de ilegalidad? La probable respuesta está no solo en el factor económico, sino también en el aspecto educativo, no sólo del que se refiere a niveles académicos, sino los de carácter cultural, entre ellos, de la legalidad o de derecho.

Una sociedad así se distinguiría porque la persona promedio cree que las normas legales son una parte fundamental de la justicia o que proporcionan una puerta para alcanzarla, y que un sistema así refuerza la calidad de vida de los individuos y de la sociedad en su conjunto<sup>31</sup>.

El cumplimiento de la ley se debe dar de manera libre y espontánea. La mayoría de la gente actúa conforme a la ley, por sus expectativas de que otros se comporten en forma similar y porque creen que esto es lo mejor para todos<sup>32</sup>, y porque considera que es la forma más eficiente de alcanzar un fin. Muchas de las normas establecidas deberían omitirse en virtud del alto grado de educación y cultura que un Estado nacional debiera tener; es decir, por sentido común de armonía y paz social. No se debe confundir con la ausencia de normas, sino en evitar la sobrelegislación que en lugar de beneficiar la aplicación del derecho, sólo la complica y retarda la justicia, abre espacios para su incumplimiento y genera conductas ilícitas, sino de un conjunto de ideas que deben estar arraigados en todo Estado nacional. En este sentido, la cultura de la legalidad es un conjunto de valores, pensamientos dominantes, percepciones y actitudes que el individuo y la sociedad en su conjunto tiene hacia las leyes y las instituciones que lo ejecutan, promoviendo el Estado de derecho y la intolerancia hacia la ilegalidad<sup>33</sup>.



<sup>30</sup> Laveaga, Gerardo. "La construcción social del Estado de Derecho". *La cultura de la legalidad*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999. Consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/102/4.pdf> de fecha 10 de mayo de 2015, pp. 28-29.

<sup>31</sup> Godson, Roy. Op. cit, p. 3.

<sup>32</sup> *Idem*.

<sup>33</sup> México Unido Contra la Delincuencia, A.C. Op. cit.

Es, además, un mecanismo de autorregulación individual y colectiva, que exige entre los ciudadanos la ejecución de conductas con una cierta armonía entre el conocimiento y el respeto a la ley, las convicciones morales, las tradiciones y convenciones culturales de manera congruente. Es un estilo de vida al que toda sociedad debiera avanzar, ya que, a la vez, ayuda a construir y a mantener una sociedad en un efectivo Estado de derecho<sup>34</sup>.

En una sociedad regida por el Estado de derecho, la gente tiene capacidad para participar en la elaboración e implementación de las leyes que rigen a todas las personas e instituciones dentro de esa sociedad, incluyendo al Gobierno mismo<sup>35</sup>.

Lo mencionado sólo se logra a través de la educación y el fomento de principios y valores que el Estado debe difundir en sus gobernados, aunado a un esfuerzo más: la valoración y legitimidad de las instituciones encargadas de velar por la observancia y respeto al orden jurídico que no sólo son calificativos, sino que son factores determinantes para lograr el apoyo ciudadano hacia el Estado de derecho<sup>36</sup>.

La manera en la que una sociedad se relaciona con las leyes y las instituciones del sistema legal está, en buena medida, determinada por su cultura de la legalidad, y ésta, a su vez, tiene efectos sobre el Estado de derecho<sup>37</sup>.

Es importante puntualizar que los esfuerzos que realizan las organizaciones de la sociedad civil en el fomento de la cultura de la legalidad es fundamental, ya que desde estos espacios conformados por ciudadanos interesados en mejorar y fortalecer las acciones e instituciones públicas, se realizan constantes actos de vigilancia y denuncia de las actividades del Estado, conformándose como verdaderos entes observadores, fiscalizadores de los actos de legalidad, tanto de acciones de entes públicos como privados, también se constituyen desde la ciudadanía como instancias educadoras.

Estas organizaciones civiles parten de las siguientes premisas que permiten promover una cultura de la legalidad:

- a) El interés por conocer las normas básicas del Estado de derecho.
- b) El conocimiento del resto de dichas normas.
- c) El rechazo y condena de actos ilegales, aunado a la denuncia.
- d) Colaborar con las dependencias del sistema de procuración de justicia.

Mediante estas acciones se provee a la sociedad de elementos que favorecen la adquisición de conocimientos, modifiquen actitudes y desarrollen competencias que propicien una participación voluntaria dentro del ámbito escolar, empresarial y gubernamental, así como en los espacios de la vida cotidiana de manera conjunta con las autoridades<sup>38</sup>.



<sup>34</sup> México Unido Contra la Delincuencia, A.C. *Op. cit.*; Sánchez Cordero de García Villegas, Olga. *Op. cit.*

<sup>35</sup> Godson, Roy. *Op. cit.*, p. 2.

<sup>36</sup> Somuano, María Fernanda. *Op. cit.*, pp. 8 y 22.

<sup>37</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>38</sup> México Unido Contra la Delincuencia, A.C. *Op. cit.*

La ministra Olga Sánchez Cordero expresa que el derecho es algo que atañe no solamente a los jueces, a los legisladores o a los abogados, sino que importa e involucra a toda la comunidad y a cada individuo, de manera que permite avanzar en el sentido de lograr armonía y paz social. El derecho es parte de la vida y es una herramienta poderosísima de cambio social, porque promueve actitudes y reeduca a la sociedad, por ello el legislador deberá procurar en todo momento la creación de leyes progresistas que obliguen a las personas a adquirir mejores actitudes, que se logrará de manera progresiva, por lo que deberá ser continua, ya que cambiar hábitos no resulta un proyecto de inmediatos resultados<sup>39</sup>.

Ante la ausencia de una cultura de la legalidad, muchas personas tendrán más libertad para satisfacer sus necesidades y preferencias inmediatas, incluso en presencia de leyes muy elaboradas pero, indudablemente, el Estado de derecho protege a la sociedad de los excesos de los poderes públicos. Sin una cultura de la legalidad, el Estado de derecho no sería realmente viable; el Estado de derecho sin dicha cultura tampoco es realmente deseable<sup>40</sup>.

Por tanto, se trata de un trabajo conjunto entre Gobierno y sociedad, considerando que la recuperación del prestigio no puede correr sino a cargo de las instituciones mismas<sup>41</sup>. La cultura de la legalidad debe estar en constante evaluación y fortalecimiento, ya que, además, forma parte de la idiosincrasia de una sociedad, de un país entero, por lo que si se desea avanzar en un mismo sentido, se deben homologar los criterios para dar los pasos efectivos para alcanzar el fin que la nación se ha propuesto.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS GENERALES

El cumplimiento efectivo de la ley, bajo el criterio de la cultura de la legalidad, está sujeta a diversos factores que la impactan de manera directa, que le permita obtener resultados efectivos. La ilegalidad conduce a la corrupción y, por tanto, a la impunidad. Son círculos viciosos que es necesario romper.

En México se requiere atender a una estrategia que conlleve a un cambio fundamental de valores no sólo de la sociedad, sino de las propias instituciones encaminadas al cumplimiento de la ley. Su importancia radica en que dichos valores se traducen en la conducta de las personas, que puede estar contenida o no en el orden jurídico.

Realizar cambios de paradigmas y, por tanto, de mentalidades sobre la cultura jurídica y del Estado de derecho que rige en México y hacer énfasis en lo positivo, en los logros alcanzados, así como en la instrumentación de la transparencia y la rendición de cuentas con una efectiva aplicación de sanciones, demostrarán la efectiva coercitividad del Estado para hacer cumplir sus leyes.

Urge reeducar a la sociedad en su conjunto para que la cultura de la legalidad, el apego a la ley y no sólo ello, sino la convicción de que el respeto entre ciudadanos sean de las más importantes acciones para lograr la armonía y la paz social, construya un efectivo

<sup>39</sup> Sánchez Cordero de García Villegas, Olga. *Op. cit.*

<sup>40</sup> Godson, Roy. *Op. cit.*, p. 3.

<sup>41</sup> Cortés Guardado, Marco Antonio. *Op. cit.*, p. 51.

Estado de derecho en un marco de respeto a la dignidad, la libertad y la igualdad. Pero más importante aún es eliminar todos aquellos obstáculos o trampas que la propia ley crea y que se manifiestan en injusticias y provoca una deficiente aplicación de la ley, políticas públicas ineficientes y, por tanto, una administración de justicia mediocre.

El Estado tiene un gran compromiso en generar un ambiente legal para la ciudadanía, recuperando la confianza perdida, sobre todo considerando que la población urbana tiende a incrementarse, por lo que la cultura de la legalidad deberá ser una prioridad para lograr una convivencia pacífica; por ello, es fundamental el esfuerzo de las organizaciones cívicas, religiosas, educativas, empresariales, laborales, culturales y sociales, en todos los niveles de la sociedad, para coadyuvar a la instrumentación de la cultura de la legalidad.

Los actos de la delincuencia organizada, en los que la paz y seguridad pública están constantemente amenazadas, invitan a reflexionar sobre la conformación de las instituciones, así como sobre el grado de consolidación de la cultura de legalidad existente en el país.



## FUENTES DE CONSULTA

CAMPOS, Roy. "Confianza en instituciones". Consulta Mitosfky de fecha 11 de septiembre, México, 2014. Consultado en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones> de fecha 8 de mayo de 2015.

\_\_\_\_\_. "¿Cómo recuperar confianza ciudadana?" Consulta Mitosfky de fecha 11 de septiembre, México, 2014<sup>a</sup>. Consultado en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/328-como-recuperar-confianza-ciudadana> de fecha 8 de mayo de 2015.

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. "Pobreza urbana y de las zonas metropolitanas en México". Gobierno de la República. México, 2012. Consultado en:

[http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza\\_urbana\\_y\\_de\\_las\\_zonas\\_metropolitanas\\_en\\_Mexico.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20urbana/Pobreza_urbana_y_de_las_zonas_metropolitanas_en_Mexico.pdf) de fecha 7 de mayo de 2015.

CORTÉS Guardado, Marco Antonio. "Cultura de la legalidad en México: creencias sobre la justicia, la ley y las instituciones". Acta Republicana. Política y Sociedad, año 5, número 5, Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara, México, 2006, fecha de consulta 3 de mayo de 2015.

<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperioid/republicana/pdf/ActaRep05/4.pdf>

GODSON, Roy. "Guía para desarrollar una cultura de la legalidad". Simposio sobre el papel de la sociedad civil para contrarrestar al crimen organizado: implicaciones globales del renacimiento de Palermo, SThe Sicilian Renaissance Instituto Sicilia, Palermo. United Nation Office for Drug Control and Crime Prevention, City of Palermo. Palermo, Italia, 2000,

[http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia\\_para\\_construir\\_una\\_cl.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/curso-cultura/guia_para_construir_una_cl.pdf)

JUSIDMAN, Clara. "Desigualdad y política social en México." Revista Nueva Sociedad, número 220, marzo-abril. Argentina, 2009. Consultado en:

[http://www.nuso.org/upload/articulos/3602\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3602_1.pdf)

LAVEAGA, Gerardo. "La construcción social del Estado de Derecho". La cultura de la legalidad. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999. Consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/102/4.pdf> de fecha 10 de mayo de 2015.

LAVEAGA, Gerardo. "La cultura de la legalidad en la preservación del consenso". La cultura de la legalidad. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999a. Consultado en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/102/5.pdf> de fecha 10 de mayo de 2015.



MÉXICO Unido Contra la Delincuencia, A.C. Cultura de la Legalidad. Programa de Cultura de la Legalidad. México, 2012. Consultado en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Qu%C3%A9-es-Cultura-de-la-Legalidad-c53i0.html> el 3 de mayo de 2015.

OVIEDO, Zulema. "México saca en promedio 5.5 en Cultura de la Legalidad". Periódico El Universal de fecha 5 de diciembre. México, 2014. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/periodismo-datos/2014/mexico-saca-en-promedio-55-en-cultura-de-la-legalidad-98429.html> el 4 de mayo de 2015.

PRESIDENCIA de la República. (2007). Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012. México: Poder Ejecutivo Federal. Disponible en Internet (recuperado el día 30 de mayo de 2011): [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf)

RUIZ Nápoles, Pablo. "Los grandes problemas actuales de México". Este País. Tendencias y Opiniones de fecha 4 de mayo. México, 2015. Consultado en: <http://estepais.com/site/2012/los-grandes-problemas-actuales-de-mexico> de fecha 3 de mayo de 2015.

RUIZ-Restrepo, Adriana. "El derecho como estrategia de reducción de la pobreza." Revista Perspectiva, edición 24, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Colombia, 2010. Consultado en: <http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%2024/056-058%20PERS%20OK.pdf> de fecha 13 de mayo de 2015.

SÁNCHEZ Cordero de García Villegas, Olga. "Cultura de la legalidad". Ponencia presentada en el Diplomado Superior de Historia y Derecho, celebrado el 20 de octubre. Casa de la Cultura Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Estado de Sonora. México, 2000. Consultado en: <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/CULTURA%20DE%20LA%20LEGALIDAD.pdf>

SÁNCHEZ Tello, Jorge y Zamarripa, Guillermo. "Desequilibrios económicos y su impacto en el sistema financiero". FUNDEF, A. C. Fundación de Estudios Financieros. México, 2014. Consultado en: <http://fundef.org.mx/sites/default/files/fundeforgmx/paginas/archivos/%3Cem%3EEditar%20P%C3%A1gina%20b%C3%A1sica%3C/em%3E%20Documentos%20de%20Coyuntura%20Estructural/fundef2014desequilibrios.pdf> el 5 de mayo de 2015.

SOMUANO, María Fernanda. Cultura de legalidad, valores democráticos y participación política de las mujeres en México. El Colegio de México, México, 2012, [http://genero.ife.org.mx/docs/estudios\\_genero/CulturaLegalidad.pdf](http://genero.ife.org.mx/docs/estudios_genero/CulturaLegalidad.pdf) de fecha 6 de





# CULTURA DE LA ILEGALIDAD E INEFICACIA DEL DERECHO EN AMÉRICA LATINA

Julio Armando Rodríguez Ortega<sup>1</sup>

## RESUMEN

En América Latina se evidencia la forma como conviven la justicia y la impunidad; fanáticos del legalismo, pero llevan bien despierto en el alma al leguleyo de mano maestra para burlar las leyes sin violarlas, o para violarlas sin castigo. Se utiliza la Constitución y la ley como coartadas del propio beneficio personal, donde el poder ciudadano es suplantado por una tupida red de clientelismo y complicidades entre los poderes públicos. Los paradigmas formales del derecho del Estado liberal y del Estado social están en crisis, por su ineficacia, su falta de legitimidad y su injusticia, además de que dichos paradigmas ya no son operativos ni funcionales dada su incapacidad para articular la legitimidad política con la eficacia social en medio de una crisis generalizada, como consecuencia de las tendencias globalizadoras en las que se observa una ruptura epistemológica, es decir, un punto de no retorno, que marca el surgimiento y necesidad de nuevos paradigma jurídicos, que correspondan a una nueva teoría del Derecho, que se acomode a las complejas realidades sociales de la globalización.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Colombia. Docente investigador de la Universidad Manuela Beltrán y de la Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: julioarmando07@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

La crisis del derecho en América Latina se materializa en que, por un lado, es visto como instrumento de resolución de todos los problemas que afectan a nuestras sociedades, pero se evidencia que tales problemas persisten indefinidamente en el tiempo sin que los ordenamientos jurídicos los hayan resuelto o al menos aporten elementos válidos que contribuyan significativamente a su solución. Se observa una incalculable cantidad de normas y de reglamentos que existen y se incrementan todos los días, sin que su eficacia tenga algún impacto en la realidad social o en el mismo ordenamiento jurídico.

En los últimos tiempos, en esta realidad, ha habido dos fenómenos que han contribuido considerablemente a cambiar la faz de nuestros sistemas jurídicos: el constitucionalismo y la globalización. Ambos son de signo relativamente opuesto: el constitucionalismo supone básicamente el sometimiento del poder político al derecho y es de ámbito estatal; la globalización, por el contrario, supone más bien el sometimiento del poder político al económico y su ámbito, como su nombre indica, trasciende las fronteras de los Estados y se ubica en el plano privado tanto por el proceso de cambio que está teniendo lugar en el derecho como a su plasmación en el ámbito del pensamiento jurídico.

García Márquez en su célebre texto “Por un país al alcance de los niños” afirmó que “en cada uno de nosotros cohabitan, de la manera más arbitraria, *la justicia y la impunidad*; somos fanáticos del legalismo, pero llevamos bien despierto en el alma el leguleyo de mano maestra para burlar las leyes sin violarlas, o para violarlas sin castigo”. Agrega que “nos hemos desgastado luchando contra los síntomas mientras las causas se eternizan”. Y esas causas se encuentran en el uso de la Constitución y la ley como coartadas del propio beneficio personal y en la suplantación del poder ciudadano por una tupida red de clientelismo, corporativismo y complicidades entre los poderes, fuente inagotable para que en cada elección se renueven ante la indolencia o la ingenuidad de una ciudadanía que se contenta con votar o, cuando más, con que revoquen o deroguen algunos de los actos más abusivos<sup>2</sup>.

## LA INEFICACIA DEL DERECHO

Se afirma con mucha frecuencia que el derecho en América latina es ineficaz, porque se ha desactualizado frente a las nuevas realidades sociales, y persiste en sus formalismos, encontrándose cada vez más desconectado de los fenómenos sociales y políticos más relevantes. Lo anterior significa que existe y se evidencia una enorme distancia entre el derecho formal vigente y el derecho práctico que en la realidad se aplica, pues los trasplantes jurídicos que se han ensayado han resultado disfuncionales e inaplicables<sup>3</sup>.

Sin duda alguna, un factor determinante de esta ineficacia se debe a que las élites políticas que controlan el derecho, las instituciones y las normas jurídicas, imponen sus

<sup>2</sup> Ariza G., Julio. *El discurso narrativo de Gabriel García Márquez. De la realidad política y social a la realidad mítica*. Colombia: Tercer Mundo Editores, 1992. Pag. 82-83.

<sup>3</sup> Esquirol, Jorge L. *Las ficciones del derecho latinoamericano*. Siglo del hombre editores, Universidad de los Andes, Bogotá, 2014, página 293 a 294

privilegios y sus ventajas, de tal forma que la ley, como dice el viejo aforismo, es sólo para los de ruana. Las decisiones jurídicas se vuelven subjetivas y el derecho se coloca al servicio de la propiedad y del poder.

Una parte significativa de la doctrina y de las instituciones jurídicas han entrado en caducidad, frente a las nuevas necesidades sociales y se ha hecho evidente, como ya se dijo, la desconexión entre el derecho y la sociedad, lo cual ya ha sido advertido por historiadores y sociólogos y por enfoques como el realismo jurídico, el formalismo, el derecho en acción, la doctrina del *Critical Legal Studies* o el movimiento de derecho y sociedad<sup>4</sup>.

La crisis del derecho se materializa en el análisis de los textos más representativos y en sus fundamentos teóricos de la doctrina eurocéntrica, que ha dado lugar en América Latina al rompimiento de los viejos paradigmas del derecho y a la formulación de nuevos que se utilizan para atacar con fuerza sus contradicciones y su ineficacia, su injusticia y su creciente ilegitimidad. Se está *transformando* la misma racionalidad de las instituciones jurídicas y políticas, forjando organizaciones y liderazgos orientados a rematerializar el derecho, reconstruyendo la legitimidad del Estado y la legitimidad de la democracia perdida en el acontecer de la historia. Igualmente, en la tarea de recuperar los derechos sociales se va construyendo una nueva teoría de la sociedad, que parte de la autocomprensión de los actores mismos, que desarrolle un orden emergente de comunicación, que transforme los estándares normativos que benefician sólo a unos pocos.

La razonabilidad ha pasado de ser requisito subjetivo del jurista, a requisito objetivo del derecho, el cual es razonable cuando permite la composición y la apertura<sup>5</sup>. Zagreblesky, profesor de la Universidad de Turín, considera que el derecho es concebido como algo plural, carente de rigidez, para superar la concepción legalista y de sistema en que se halla encerrado. La obra *El derecho dúctil* constituye una aproximación al fenómeno jurídico desde el denominado positivismo corregido, capaz de abordar e interpretar las nuevas direcciones de la cultura jurídica.

La llamada racionalidad formal concibe al derecho como un sistema de normas universales, cuya racionalidad reside en quienes administran justicia, mientras la racionalidad material considera su aspecto teleológico y su especificidad, es la tendencia comúnmente conocida como rematerialización del derecho, la que permite llegar a las esferas a las que antes no era posible, gracias a su especificidad finalista aplicada, por ejemplo, a la familia o la vecindad.

Se trata de una respuesta al aumento de la complejidad social, a que la vida se centra en dimensiones no estructuradas, a que el mundo social se politiza, la dogmática jurídica se enfrenta a nuevas interrogantes y que será necesaria una absoluta comprensión de la realidad social, en el propio escenario de sus interacciones, bajo las banderas de una sociedad autorreflexiva, más justa y más humana<sup>6</sup>. Esto significa también que los Estados deben compartir escenario y poder globales con organizaciones internacionales,

<sup>4</sup> Unger Roberto. *The critical legal Studies Movement*. Cambridge, Harvard University, 1983 Págs. 1-14

<sup>5</sup> Zagreblesky, Gustavo. *El derecho dúctil*. Madrid. Editorial Trotta. 1995. Pág. 26.

<sup>6</sup> Carcova, Carlos María. *Las teorías jurídicas pospositivistas*. B. Aires. Abeledo Perrot. Págs. 63 y 64.

empresas transnacionales y movimientos sociales y políticos también transnacionales y no gubernamentales, cuya magnitud nunca antes había existido<sup>7</sup>. El surgimiento de nuevos paradigmas corresponde a un rompimiento o ruptura epistemológica, conceptos desarrollados por Bachelard<sup>8</sup> y utilizados por Kuhn, según el cual la ciencia está constituida por visiones paradigmáticas o por paradigmas que se convierten en matrices explicativas, propias de un determinado momento histórico.

Estos paradigmas se refieren, en el campo jurídico, a conceptos como la autorreferencialidad, la autopoiesis, la reflexividad y otras herramientas epistemológicas que sostienen que la ley no está determinada por factores exteriores a ella, ni por la autoridad de los textos, ni por el poder de las palabras, ni por la ley natural o la revelación divina, sino que está determinada de manera autorreferente y que descansa sobre su propia realidad y cuya validez no viene de fuera, sino que es producida desde dentro del derecho<sup>9</sup>.

La autorreferencialidad, la autopoiesis, la diferenciación, la complejidad y la reflexibilidad se constituyen en conceptos que abren la posibilidad de nuevos enfoques acerca de lo social y lo jurídico, nuevas conceptualizaciones y, por lo tanto, nuevas transformaciones paradigmáticas que constituyen un salto epistemológico, considerando que el derecho puede controlar por sí mismo sus propias reglas de funcionamiento y con su dinamismo puede determinar sus formas, procedimientos y relaciones, y producir los cambios requeridos por su entorno<sup>10</sup>.

Frente a la crisis e ineficacia del derecho es necesario intentar su caracterización y explorar el surgimiento de nuevos paradigmas jurídicos, que ya se imponen en la actualidad, debido a los incontenibles cambios y transformaciones que están ocurriendo en la sociedad global, que la han caracterizado como una sociedad funcionalmente diferenciada, que en su propia complejidad debe asumir la unidad y la diferenciación, como puntualmente lo señala Luhmann<sup>11</sup>. La naturaleza paradigmática del derecho se refiere a concepciones compartidas por toda una comunidad de juristas, y paradigmas desde el punto de vista especial cuando se trata de modelos aplicables a campos concretos de la actividad jurídica.

Los últimos trabajos de Jürgen Habermas están orientados a encontrar un nuevo paradigma del derecho que supere las deficiencias de los modelos propios del Estado liberal y del Estado social. A partir del concepto de *paradigma del derecho* y con una exposición del desenvolvimiento de estos dos paradigmas y de sus consecuencias, se puede entender el desarrollo evolutivo de los sistemas jurídicos occidentales, como también la contradicción que hoy enfrentan. Existe el *paradigma procedimental* del derecho y, en relación con éste, la propuesta del profesor Gunther Teubner de un *derecho reflexivo* como una alternativa en la búsqueda de respuestas a estas contradicciones. La reflexión,

<sup>7</sup> Beck Ulrich. *Qué es la globalización*. Barcelona. Paidós, 2001 Págs. 57-60

<sup>8</sup> Bachelard, Gastón. *La formación del espíritu científico*. Siglo XXI. Buenos Aires, 1972.

<sup>9</sup> Willke Helmut. "Capacidad de rendimiento del Estado" en: *Revista Persona y Sociedad / Universidad Alberto Hurtado*, Chile. Vol. XXI / N° 2 / 2007 / 9-16. Traducción Aldo Mascareña.

<sup>10</sup> Bachelard, Gastón. *Op. cit.* Pág. 147

<sup>11</sup> Luhmann, N. *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*. Madrid, Trotta, 1998.

como punto central de estos desarrollos teóricos, servirá para integrar la problemática de los derechos sociales<sup>12</sup>.

Las perspectivas evolutivas del derecho pretenden comprender la transformación del sistema jurídico en relación con los cambios que se han producido en las respectivas sociedades, con el objeto de que el derecho pierda su carácter estático y se haga reflexivo para facilitar su estructuración y su funcionamiento, a pesar del carácter político e ideológico que subyace detrás de él. El estudio de Jürgen Habermas sobre la evolución del derecho y de los paradigmas que se han desarrollado a través de contextualización social, tiene el objetivo de demostrar cómo la lógica, la reflexión y las formas jurídicas no tienen un carácter perpetuo, sino que se han ido desarrollando a la par de los cambios desarrollados en las sociedades occidentales, desde su advenimiento<sup>13</sup>.

En el desarrollo del presente trabajo se abordó el concepto de *paradigmas del derecho* y su utilidad en el estudio de los sistemas jurídicos para, posteriormente, examinar el desarrollo del paradigma del Estado liberal y del Estado social, lo mismo que el paradigma procedimental del derecho y la propuesta del profesor Gunther Teubner sobre el desarrollo de un derecho reflexivo y sus consecuencias para los derechos sociales<sup>14</sup>. Se han desarrollado propuestas en torno a un emergente derecho reflexivo expuesto por Teubner, que viene a ser el resultado de la transición desde las sociedades del bienestar a las actuales. El derecho reflexivo es una alternativa al proceso de re-formalización que es posible observar actualmente, pero conservando similitudes con el derecho materializado en su orientación a intervenir en procesos sociales.

La racionalidad reflexiva propuesta por Teubner comprende: 1) Racionalidad de las normas, es decir, su justificación. No está determinada por la autonomía privada ni por la regulación del comportamiento, pues el derecho reflexivo persigue el desarrollo de una autonomía regulada, es decir, una regulación sistémica a través de normas de organización y procedimientos. 2) Racionalidad sistémica: sus funciones externas, esto es la racionalidad externa del derecho. En este nivel, el derecho reflexivo busca estructurar y reestructurar el ámbito en el que se puedan desarrollar distintos tipos de procedimientos, según la lógica propia de cada uno de ellos. 3) Racionalidad interna: es la estructura interna del derecho. El derecho reflexivo depende de normas procesales que regulan procesos y organizaciones, y que distribuyan derechos y competencias<sup>15</sup>.

A través del derecho reflexivo no se busca determinar soluciones para casos particulares, sino más bien, capacitar a los sujetos para que puedan regular por su propia cuenta sus asuntos. Un ejemplo de esta forma jurídica la podemos observar en el derecho laboral, concretamente en materia de negociación colectiva. Una de las obsolescencias de la racionalidad actual del derecho, consiste en que su soberanía no corresponde a la voluntad general o popular, sino como afirmaba Carl Schmitt<sup>16</sup>, el derecho es la



<sup>12</sup> Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*, cit., pág. 493.

<sup>13</sup> Teubner, Gunther. *Substantive and reflexive elements in modern law*, cit., pp. 254-257.

<sup>14</sup> Latorre, Massimo. "Derecho y conceptos de derecho. Tendencias evolutivas desde una perspectiva europea" en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Madrid, España, volumen N° 16, 1993, p. 88.

<sup>15</sup> Teubner, Gunter. *Ibid.* Págs. 256-258.

<sup>16</sup> Schmitt, Carl. *El concepto de lo político*. Madrid, Alianza editorial. Pág. 95.

voluntad de los hombres que imponen las normas jurídicas y se sirven de ellas, y que el llamado ordenamiento jurídico que responde a una racionalidad superior, no es más que la dominación de una élite o grupo de personas que utilizan las palabras *orden, paz, humanidad*, entre otras, al servicio de su propia causa: la propiedad y el poder.

Los paradigmas formales del derecho del Estado liberal y del Estado social están en crisis. Se registra crisis en la legitimidad, en la democracia, en el estado de bienestar y en los derechos sociales. Estos paradigmas han demostrado su ineffectividad porque ya no son operativos ni funcionales, es decir, se ha evidenciado su incapacidad para articular la legitimidad política con la eficacia social. El derecho y el constitucionalismo evidencian una crisis generalizada como consecuencia de las tendencias globalizadoras, y se observa una ruptura epistemológica, un punto de no retorno, que marca el surgimiento y necesidad de un nuevo paradigma jurídico que corresponda a una nueva teoría del Derecho, que se acomode a las complejas realidades sociales de la globalización.

La crisis de los paradigmas formales del derecho está ligada a la insuficiencia de su modelo de racionalidad que exige mecanismos nuevos, reflexivos, de resolución de conflictos e institucionalización de un enfoque reflexivo, en la sociedad global. Se trata de reconformar el derecho y el constitucionalismo, es decir, formalizar en términos jurídicos el nuevo cambio de poder entre las instituciones políticas y los sujetos económicos, atenuando la primacía global de la economía a partir de una sociedad civil global, desde espacios políticos y democráticos, esto es que mediante una democracia deliberativa abra espacios a una racionalidad reflexiva y, en consecuencia, a la reformulación o rematerialización del derecho.

La globalización tiene un claro protagonismo en la crisis de los paradigmas jurídicos tradicionales, pues aparecen los nuevos fenómenos humanos, sociales, jurídicos, económicos, y la sociedad del riesgo mundial que están dando lugar a las grandes transformaciones del derecho y de la sociedad en cada uno de los paradigmas mencionados, tanto del Estado social como del liberal, y resulta de esta crisis y de la globalización en general una ruptura epistemológica, es decir, la inauguración de una nueva problemática o punto de no retorno, en la sociedad global.

### **INSUFICIENCIA DE SU RACIONALIDAD Y FALTA DE CREENCIA EN SU CAPACIDAD PARA RESOLVER LOS CONFLICTOS**

En la globalización aparece una concepción no positivista del derecho, y no se le puede ver como un conjunto de normas preexistentes sino, más bien, como una práctica, un procedimiento o un método para conciliar intereses y resolver conflictos. Esta situación da lugar a una crisis del derecho como consecuencia de una crisis de su racionalidad bajo condiciones objetivas, en las que se caracteriza la insuficiencia de la vieja forma de racionalidad frente a las necesidades de la sociedad moderna o la falta de creencia en su capacidad para resolver los conflictos, todo lo cual ayudará a conformar la llamada *sociedad del riesgo mundial* y la aparición de nuevas categorías jurídico-políticas.

La insuficiencia de su racionalidad y la falta de creencia en su capacidad para resolver los conflictos es lo que ha generado la necesidad de una nueva teoría del derecho, que



responda a las complejas realidades sociales de la globalización, y la necesidad de un ordenamiento justo y racional que sea el resultado del consenso y de la autorregulación, con el fin de que se logre en las tendencias actuales la rematerialización del derecho y las aplicaciones del derecho reflexivo en la sociedad global.

La solución a la crisis de racionalidad formal del derecho en las sociedades occidentales contemporáneas está centrada en impulsar un nuevo tipo de racionalidad, que es, precisamente, la racionalidad reflexiva. Se intenta desarrollar modelos más complejos que, de manera global, puedan explicar y dar viabilidad a instituciones jurídicas concretas desde una óptica que no sea el tradicional positivismo jurídico, pero sin caer en un determinismo sociológico o en el simple análisis puramente empírico de la realidad social. Se trata de una teoría que explique y fundamente el derecho en la sociedad actual, teniendo en cuenta su complejidad y su multidimensionalidad.

Se busca, ante todo, la Institucionalización de un paradigma del derecho reflexivo en la sociedad global, consistente en reconfigurar el derecho y el constitucionalismo, es decir, formalizar en términos jurídicos el nuevo cambio de poder entre las instituciones políticas y los sujetos económicos, atenuando la primacía global de la economía a partir de una sociedad civil global, desde espacios políticos y democráticos; esto sería una democracia deliberativa que abriría espacios a una racionalidad reflexiva y, en consecuencia, a la reformulación material del derecho.

### **CULTURA DE LA ILEGALIDAD Y DEGENERACIÓN DEL SISTEMA JURÍDICO**

La crisis del viejo paradigma liberal de la autonomía y de la apoliticidad del derecho, y de la unidad y científicidad de la doctrina jurídica no darán lugar, sin embargo, a una alternativa hegemónica en la cultura jurídica, ni tampoco en la política. En los años ochenta comenzó, junto a un lento proceso de restauración social y cultural, una progresiva degeneración del sistema jurídico y político. Esta degeneración aparece unida, de un lado, a la pérdida de proyectividad y representatividad de los partidos y de su creciente separación de la sociedad y, del otro, al desarrollo de una ilegalidad estructural, que se manifiesta en el crecimiento, tras la fachada legal de las instituciones representativas, de un infraestado clandestino dotado de sus propios códigos y tributos, organizado en centros de poder ocultos y paralelos, dirigido a la apropiación privada de la cosa pública o, lo que es peor, coexistencia con poderes criminales y subversivos como la mafia, la camorra, las logias masónicas o los servicios secretos desviados.

A la cultura de la ilegalidad se agrega la crisis de legitimación política y, al tiempo, en la legalidad ordinaria se suma, en estos mismos años, un proceso paralelo de debilitación de la legalidad constitucional. La Constitución, de la que la cultura jurídica progresista apenas acababa de denunciar su falta de actuación, es contemplada por el sistema político como un obstáculo al *decisionismo* gubernamental. La cultura jurídica progresista no consiguió poner freno a esta tendencia por muchas y diferentes razones. El paradigma constitucional y garantista que proponían habría exigido del sistema de partidos una elevada y proyectiva concepción de la política, la cual se ha demarcado en beneficio de las leyes del mercado y de la competitividad capitalista.



Existe, además, una razón incluso más de fondo que hace irrepetible un papel político para la cultura jurídica de la ilegalidad y la burla a las leyes, muy similar al que se desarrolló entre el final de siglo XIX y el comienzo del XX en la formación del sentido común del derecho y del Estado. Aquel papel estaba intrínsecamente ligado a la propia lógica del paradigma del leguleyismo, que postulaba justamente aquella autonomía del derecho y aquella imagen apolítica y unitaria del saber jurídico que la implantación de la Constitución y el giro cultural de los años sesenta habían trastornado definitivamente.

Con aparente paradoja, la revelación de la dimensión política del derecho y de la ciencia jurídica priva al jurista de la antigua autoridad y credibilidad, neutralizando su papel político de constructor de imágenes “científicas”, aunque, en realidad, ideológicas, sobre el derecho y las instituciones. Ciertamente, los juristas acrecentaron en los ochenta su espacio en la escena política, pero este espacio es de tipo técnico, como consejeros del príncipe, o inmediatamente político, y anula el viejo espacio suprapolítico que la ciencia jurídica liberal se había conquistado, como disciplina pedagógica y normativa frente a las clases dirigentes.

La cultura constitucional y garantista siempre fue, incluso entre los juristas, una cultura de minorías y de oposición. Un efecto secundario de la crisis de los viejos paradigmas sin que los nuevos logran sustituirlo fue, por tanto, una ruptura de aquella homogeneidad política y cultural de la comunidad de juristas que, durante un siglo, era el signo tangible de su neutralidad y credibilidad como depositaria de la ciencia y de la técnica institucional, que afecta a las relaciones entre doctrina jurídica, legislación y jurisdicción. La primera ha perdido su función de guía en relación con la segunda, habiendo entrado en crisis, también por la ruina de los estudios universitarios, su prestigio científico y su capacidad para los planteamientos sistemáticos y para las soluciones técnicas de los problemas.

La cultura de la ilegalidad unida a la ineficacia del sistema jurídico ha sido la temática central de este artículo. El constitucionalismo que asume como connotación estructural de la democracia la desviación entre el deber ser y el ser del derecho positivo, es decir, entre sus modelos axiológicos y constitucionales y su práctica efectiva en la legislación y en la jurisdicción, confía a la ciencia jurídica una función crítica frente al derecho vigente inválido, y de proyección del derecho válido y de sus garantías; pero, ciertamente, este paradigma no ha entrado en el sentido común en el que, en su lugar, se ha afirmado una idea de la democracia como omnipotencia de la mayoría y desregulación del mercado, diametralmente opuesta al sistema de límites y contrapesos diseñado por la Constitución.

## CONCLUSIONES

La legislación, abandonada a sí misma, ha perdido en la globalización su rigor técnico, racionalidad y coherencia, agravando con el caos normativo, la crisis social y política. La jurisdicción, cuya relevancia política y funciones de defensa de la legalidad crecieron enormemente, ha caído en manos del clientelismo político y participa actualmente de los fenómenos de corrupción y de intolerancia a la crítica jurídica y política. La crisis del viejo paradigma liberal que se materializa en el Estado de derecho, ha perdido su autonomía y su apoliticidad, lo mismo que la unidad y científicidad de la doctrina

jurídica, impidiendo una alternativa hegemónica de la cultura jurídica, capaz de ser factor determinante en las instituciones democráticas y políticas.

El Estado de derecho debe asumir un nuevo formato político en el que los privilegios y las fuerzas autoritarias de quienes insisten en su permanencia en el poder, sean excluidos por quienes tienen una mentalidad participativa, altruista y solidaria. En este contexto, es importante el protagonismo de las organizaciones y movimientos sociales, y los partidos políticos en los que tenga cabida el pluralismo, el reconocimiento y la redistribución, procesos en los cuales se han de formalizar los avances, los acuerdos, las reglas y principios a que se someten las organizaciones, asociaciones y partidos.

En la actualidad, la capacidad de conducción política de la sociedad debe hacer frente a dos fenómenos emergentes: el desarrollo de una sociedad mundial y la creciente importancia del conocimiento en ella<sup>17</sup>. Es necesario reconstruir el Estado, con su horizonte de complejidad, utilizando recursos materiales y humanos que aseguren la convivencia ordenada, democrática y justa de la sociedad, devolviendo a las instituciones jurídicas y políticas su eficacia en lograr un mundo de pluralidad, de participación y de convivencia, en el marco de la solidaridad y la igualdad de oportunidades, tanto económicas como culturales, sociales y políticas.

Este artículo concluye que sigue cobrando una extraordinaria vigencia el pensamiento de Schmith, citado en el artículo, en el sentido de que el derecho es la voluntad de los hombres que imponen las normas jurídicas y se sirven de ellas, y que el llamado ordenamiento jurídico que responde a una racionalidad superior no es más que la dominación de una élite o grupo de personas que utilizan las palabras *orden, paz, humanidad*, entre otras, al servicio de su propia causa: la propiedad y el poder, contexto que favorece la cultura de la ilegalidad y conduce, necesariamente, a la ineficacia del derecho frente a los graves problemas que afronta la humanidad. La crisis del viejo paradigma liberal que se materializa en el Estado de derecho, ha perdido su impronta, su autonomía y su apoliticidad, lo mismo que la unidad y científicidad de la doctrina jurídica, razón por la cual nos acercamos a una nueva teoría del derecho y la instauración de una nueva racionalidad que asegure su eficacia, su justicia y su legitimidad



<sup>17</sup> Helmut Willke. "Capacidad de rendimiento del Estado" en: *Revista Persona y Sociedad* / U. Alberto Hurtado, Chile. vol. XXI / N° 2 / 2007 / 9-16. Trad. Aldo Mascareña.

## FUENTES DE CONSULTA

ARIZA G., Julio. El discurso narrativo de Gabriel García Márquez. De la realidad política y social a la realidad mítica. Colombia: Tercer Mundo Editores, 1992. Págs. 82-83.

BECK, Ulrich. Qué es la globalización. Barcelona. Paidós, 2001. Págs. 57-60.

BACHELAR, Gastón. La formación del espíritu científico. Siglo XXI, Buenos Aires, 1972.

CARCOVA, Carlos María. Las teorías jurídicas pospositivistas. B. Aires. Abeledo Perrot. Págs. 63 y 64.

ESQUIROL, Jorge L. Las ficciones del derecho latinoamericano. Siglo del hombre editores, Universidad de los Andes, Bogotá, 2014. Págs. 293-294.

FERRAJOLI, Luigi. Derecho y razón. Madrid, Trotta 2001. Págs. 858-859.

HABERMAS, Jürgen. Facticidad y validez, cit. Pág. 493.

HELMUT, Willke. "Capacidad de rendimiento del Estado" en Revista Persona y Sociedad / U. Alberto Hurtado, Chile. Vol. XXI / Nº 2 / 2007 / 9-16. Trad. Aldo Mascareña.

LAPORTA, Francisco. El Imperio de la Ley. Una visión actual. Madrid, Trotta. 2007. Pág. 114.

LATORRE, Massimo. "Derecho y conceptos de derecho. Tendencias evolutivas desde una perspectiva europea" en Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, España, volumen Nº 16, 1993. Pág. 88.

LECHNER, N. Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política. Santiago de Chile, 2002.

LOMNITZ, Claudio. Vicios públicos, virtudes privadas. México Ciesas, Porrúa, 2000.

LUHMANN, N. Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia. Madrid, Trotta, 1998.

MEJÍA Q., Óscar. "Legitimidad, desobediencia civil y estabilidad" en Pluralismo Legitimidad y Economía Política. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Pág. 113.

MOUFFE, Chantal. (1999). El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, democracia radical. Barcelona, Paidós. Pág. 123.

RAWLS, John. Debate sobre el liberalismo político. Paidós Ibérica, 1998. Págs. 75-76.

SANTOS, B. de S. Reinventar la democracia. Reinventar el Estado. Buenos Aires, CLACSO. 2005



\_\_\_\_\_ Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. México, FCE, 2004. Pág. 7.

SCHMITT, Carl. El concepto de lo político. Madrid, Alianza editorial. Pág. 95.

TEUBNER, Gunther. Substantive and reflexive elements in modern law, cit., pp. 254-257.

UNGER, Roberto. The critical legal Studies Movement. Cambridge, Harvard University, 1983. Págs. 1-14.

VILHENA V., Óscar. "Desigualdad estructural y Estado de derecho" en El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI. Siglo XXI, Ed. B. Aires, 2011. Págs. 25-44.

WALDMANN, Peter. Ponencia presentada en el Colegio de México. México 1989.

WEBER, Max. Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Trad. J. Medina Echavarría, ed. J. Winckelmann, FCE, México, 1964. Págs. 174-180.

\_\_\_\_\_ Economía y sociedad. México, 1993, cap. III-2. Pág. 173.

WILLKE, Helmut. "Capacidad de rendimiento del Estado" en: Revista Persona y Sociedad / Universidad Alberto Hurtado, Chile. Vol. XXI / N° 2 / 2007 / 9-16. Traducción Aldo Mascareña.

ZAGREBLESKY, Gustavo. El derecho dúctil. Madrid. Editorial Trotta. 1995. Pág. 26.





# LA DÉBIL CULTURA DE LA LEGALIDAD COMO CAUSA DE LA INEFICACIA DEL DERECHO A PARTIR DE LA FORMACIÓN ACADÉMICA DE LOS ABOGADOS

María Concepción Vázquez Ojeda <sup>1</sup>

## RESUMEN

México ha sido testigo de múltiples sucesos que han afectado la dignidad humana; la labor jurídica que desempeñan nuestras instituciones ha sido tema de conversación en todos los niveles sociales, el tema de “legalidad” ha sido trastocado y actualmente se percibe desconfianza para acceder a la aplicación de la ley.

El primer eslabón de la sociedad hacia las instituciones encargadas de aplicar el derecho, es el abogado, el profesional en Derecho, que en tiempos lejanos era visto como gente sabia, dominante de la escritura y el lenguaje, sensible ante las injusticias, capaz de interpretar las leyes, crear argumentos, una persona de ética y probados conocimientos; sin duda alguna, un elemento esencial para la cultura de legalidad, pues fortalecía las instituciones a las que pertenecía e incluso generaba identidad entre justicia y derecho. La cuestión jurídica enfrenta grandes retos, y no se hace referencia a las reformas del 2008 precisamente, ésta representa ya un tema en la agenda pública. Actualmente se habla de “justicia cotidiana”, una nueva modalidad de expresar preocupación ante la ineficacia del derecho que percibe el ciudadano, independientemente del estrato social, género, etnia o cultura a la que pertenezca, no se trata sólo de identificar problemas, sino de proponer soluciones.

Cabría preguntarse, entonces, ¿quién es responsable de la debilidad de la cultura de legalidad, quien la solicita o quien la aplica? ¿El profesional del derecho está capacitado realmente para ejercer? ¿Sólo las instituciones son responsables de que la justicia se otorgue al mejor postor? Podríamos pensar que las interrogantes tienen respuestas casi de forma inmediata, pero ante esta situación, lo que se requiere es una solución propositiva. La legislación puede y debe servir para formular mecanismos eficaces en la aplicación del derecho que ayuden a fortalecer la cultura de la legalidad.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Licenciada en Derecho, especialidad en Notaría Pública por la Universidad de Guanajuato, maestría en Derecho Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. Correo electrónico: mevas2004@hotmail.com

## ¿CÓMO SE DESARROLLA LA FORMACIÓN ACADÉMICA DE LOS ABOGADOS?

En la actualidad ha crecido el número de universidades privadas que ofrecen la carrera de Derecho, y en aras de brindar sus servicios proponen licenciaturas de 3 años de estudio bajo las modalidades presencial y vía internet; la consecuencia de esto radica en la formación académica que recibe el futuro abogado, pues se retiran programas de materias como los de ética, filosofía, hermenéutica, entre otros, por considerar, quizá, que son materias sin importancia y que no aportan al campo laboral, sin embargo, son precisamente estas asignaturas las que propician en el egresado de la licenciatura los principios bajo los cuales solicitará la aplicación del Derecho, desarrollan pensamiento lógico jurídico y consolidan competencias laborales que se encaminan a fomentar una cultura de legalidad.

El hecho de que actualmente se perciba la ineficacia del Derecho es en virtud de que el abogado se desenvuelve en una “cultura relacional”, sin valores; todos en algún momento hemos escuchado a alguien decir expresiones como “tengo un cuate en...”, “soy amigo o pariente de...”, “el compadre es...”, y todas ellas son una normalidad en la vida cotidiana<sup>2</sup>; es por ello que el profesional del Derecho y las instituciones encargadas de impartir justicia, le están quedando a deber a la sociedad; el ciudadano piensa más de dos veces para acudir a una dependencia de Gobierno, pues aparte de perder tiempo, sabe que debe de llevar dinero para “agilizar el trámite”; aunado a ello, recurrir a un abogado genera desconfianza de saber si “se va a vender o no a la contraparte”, de ahí viene el sentimiento de frustración. Actualmente se percibe una cultura de ilegalidad, pues no hay creencia en que la justicia es pronta y expedita, todo lo contrario, acceder a ella se ha convertido en algo complejo, tardío, costoso y, en muchas ocasiones, hasta denigrante, por ello se habla de “justicia cotidiana” como una nueva modalidad de expresar preocupación ante la ineficacia del Derecho que percibe el ciudadano.

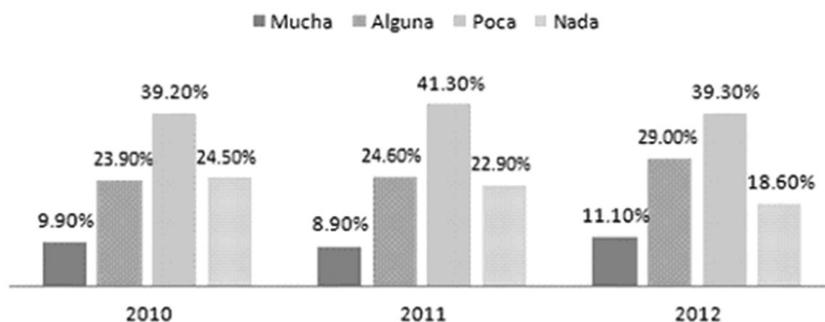
A manera de fortalecer lo anterior, me permito citar datos reportados en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (Envipe), que resaltan la percepción de la ciudadanía ante el estado de derecho y, en su parte medular, señala que “las principales causas de la no denuncia son la pérdida de tiempo y la falta de confianza ciudadana en las autoridades. Como se muestra en la gráfica 1, en 2011 únicamente el 8.9 % de la población manifestó tener mucha confianza en el Ministerio Público de las procuradurías estatales, y sólo el 9.7 % señaló que confiaba en las policías ministeriales<sup>3</sup>.



<sup>2</sup> Ramírez M.B. (2008). “La cultura jurídica y el movimiento del 68” en *Alegatos*, Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana, (70), 371-394.

<sup>3</sup> [www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/...](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/...) Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018

**Gráfica 1: Confianza en Ministerios Públicos y Procuradurías**



**Fuente:** INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2010, 2011 y 2012 (ENVIPE).

Se puede advertir que la debilidad de la cultura de legalidad es responsabilidad de todos los que integramos la sociedad, tanto del que solicita como de quien aplica el derecho.

### ¿EL PROFESIONAL DEL DERECHO ESTÁ CAPACITADO REALMENTE PARA EJERCER?

México necesita formar realmente abogados capaces de crecer con la problemática social, dispuestos a generar soluciones basadas en el campo de la investigación, congruentes con el desarrollo de sus competencias y la demanda de justicia social, no técnicos que reproduzcan mecánicamente el texto de la ley, sin interpretación ni adecuación al caso concreto, soslayando en algunos casos hasta la esencia de la norma, el espíritu de la ley misma.

El sector académico no es ajeno a la problemática de la cultura de la ilegalidad y la ineficacia del derecho; a partir del año 2010 se han generado cambios importantes en la formación e integración de las retículas curriculares, cambios que van focalizados a fortalecer la formación integral del abogado, basados en su capacidad de reflexión y los valores sobre los cuales se debe regir en la práctica profesional.

La Universidad Nacional Autónoma de México ha sido sensible ante esta problemática social, y con el apoyo del Consejo Técnico de la Facultad de Derecho ha establecido “dos asignaturas obligatorias: Derechos Humanos y Curso Permanente de Ética, ambas con la finalidad de inculcar una actitud permanente de reflexión y argumentación sobre valores universales y, con ello, desarrollar una conciencia crítica que permita a sus alumnos actuar bajo principios morales y ejercer la profesión con responsabilidad social”<sup>4</sup>.



<sup>4</sup> Salgado Ledesma, E. (2012). *Cultura de la legalidad: la importancia del currículo universitario*. Universidades, LXII Enero-Marzo, 27-36

Este cambio exige no sólo obligar al estudiante a cursar ciertas materias, implica que la visión y misión que se utilicen en la formación de los futuros abogados se vea enriquecida con una metodología activa, facilitando la reflexión, el razonamiento y el análisis crítico de los conocimientos adquiridos y la práctica profesional, en especial esta última, ya que es importantísimo para el estudiante conocer la realidad laboral de su profesión, ir dejando en el olvido la percepción social de esta carrera en la que la *vox populi* hace referencia a una enseñanza del Derecho “bipolar”, pues lo que se aprendía en las aulas era muy diferente a la práctica.

Por su parte, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí se ha comprometido, a través de sus programas de estudio, a “entregar a la sociedad profesionistas con una sólida formación jurídica y principios éticos que coadyuven a la solución de conflictos jurídicos. Que el profesional egresado de la Facultad esté en aptitud de asesorar, orientar, representar, mediar y gestionar ante las diversas instancias de procuración y administración de justicia, los intereses legítimos de sus representados. Que la actividad que desarrolle, la lleve a cabo con responsabilidad y con un alto espíritu de servicio”<sup>5</sup>. El egresado de esta institución tiene conciencia de que la justicia es el objetivo final, y el Derecho es el instrumento para conseguirlo.

La Universidad Anáhuac México Norte, en la licenciatura en Derecho, por su parte, “incorpora 48 créditos de formación humanística con las asignaturas siguientes: Liderazgo, Ética, Pensamiento Crítico y Compromiso social”<sup>6</sup>. La oferta académica hace referencia a las habilidades y competencias que se generan en los egresados, con la capacidad de proponer mecanismos que garanticen la seguridad jurídica y la aplicación efectiva de las normas.

Sin duda alguna se resalta el fuerte compromiso que tienen las instituciones educativas para integrar o reorganizar el Estado de derecho que demanda la sociedad mexicana, son la base para romper las estructuras de la ilegalidad. Actualmente el Gobierno federal, se apoya en 17 instituciones académicas y sociales para generar propuestas y mecanismos que ayuden a consolidar una “justicia cotidiana” eficaz y retomar la convicción social de que la justicia es pronta y expedita.

Un aspecto que es importante abordar es la responsabilidad de los profesionales en Derecho; poco se habla de ello durante la formación académica, no se da la relevancia que tiene, quizá se debe, en gran parte, a la “costumbre ciudadana”, pues para una persona es más fácil cambiar de abogado que exigirle al ya contratado la integridad y eficacia en sus servicios, es por ello que la sociedad estima que la justicia es cara, ¿pues cómo no!, si invierte mucho en el cambio de abogados hasta que llega con aquél que le soluciona el asunto y que logra la aplicación del Derecho.

La abogacía también tiene sus sanciones si es mal ejercida; el licenciado en Derecho también puede enfrentar una responsabilidad civil e incluso penal que se puede originar

<sup>5</sup> [www.uaslp.mx/Spanish/Academicas/FD/OFE/Paginas/Licenciatura.aspx](http://www.uaslp.mx/Spanish/Academicas/FD/OFE/Paginas/Licenciatura.aspx)

<sup>6</sup> Salgado Ledesma, E. (2012). *Cultura de la legalidad: la importancia del currículo universitario*. Universidades, LXII Enero-Marzo, 27-36

desde el momento de la asesoría jurídica, desde ese primer contacto que se tiene con el cliente; es por ello que cuando alguna persona busca un abogado hace énfasis en que quien lo recomiende lo catalogue como “de confianza”, con vastos conocimientos y probada experiencia en la materia.

Para profundizar en las situaciones en las que el abogado incurre en responsabilidad, me remito a la Legislación Penal del Estado de Aguascalientes, que en su apartado de “Tipos Penales Protectores del Ejercicio Profesional” establece, en su Artículo 59, la responsabilidad profesional de abogados, defensores o litigantes, y señalo sólo algunas fracciones por estimar que son las que la ciudadanía sufre frecuentemente cuando solicita los servicios de un abogado:

- I.- Abandonar una defensa o negocio, sin motivo justificado;
- III.- Procurar deliberadamente resoluciones desfavorables en un juicio o procedimiento;
- V.- Concretarse solamente a aceptar el cargo de defensor, de oficio o particular, y a solicitar la libertad caucional, sin promover más pruebas habiéndolas, ni dirigir al inculpado en su defensa;

Al responsable de la comisión de la presente figura típica se le aplicarán de 1 a 3 años de prisión, de 25 a 100 días multa, al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, y suspensión de 6 meses a 3 años para ejercer la profesión<sup>7</sup>.

Para generar un cambio en la cultura jurídica es importante hacerle ver al abogado, desde su formación académica, que el desempeño profesional está siendo severamente cuestionado, que la sociedad ya no permite abogados que actúen con negligencia; es importante dar a conocer las sanciones que existen ante la falta de compromiso social, ante la oscura y tradicional práctica jurídica... Corresponde a las nuevas generaciones romper paradigmas, legitimar nuevamente la profesión del abogado, enfocándolo como “actor esencial” en la vida cotidiana del país.

El rol social que desempeña el abogado no es algo que se debe minimizar, al contrario, aun cuando no es tan perceptible, la ciencia jurídica también enfrenta retos, los problemas sociales no son los mismos que en décadas anteriores, los medios para cometer conductas ilegales están cambiando; el enfoque jurídico debe crecer en paralelo con los avances tecnológicos, en coordinación entre Gobierno y sociedad.

Trasformar las instituciones de justicia y los procesos para impartirla implica que el postulante en Derecho se encuentre capacitado, actualizado, dispuesto a seguir en su formación académica, situación que no se advierte actualmente. Ante esto cabe hacer referencia a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), para el primer trimestre de 2014: el grado promedio de escolaridad de los abogados es de 16.7 años, lo que equivale a casi cinco años aprobados en la licenciatura en Derecho, o bien cerca de un año de posgrado, cuando ésta sólo exige cuatro años<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> [www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/.../doc/codigos/cp01.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/.../doc/codigos/cp01.pdf)

<sup>8</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2014)

Las universidades deben comprometerse a dar seguimiento a sus egresados no sólo en el ámbito laboral, es importante enfocar culturas de estudio de posgrado como parte de la responsabilidad y compromiso social que se adquiere al ser abogado, permear en la actualización de conocimientos susceptibles de ampliar criterios que ayuden a crecer a la par de las instituciones encargadas de aplicar el Derecho, pues “las universidades no sólo garantizan el flujo de formación del profesional, sino que inciden, además, en el mercado laboral, en la estructura social de la profesión y al mismo tiempo, enfrentan los grandes desafíos de los cambios en la estructura del mundo del trabajo”<sup>9</sup>.

Impulsar a los abogados en la participación de los posgrados no los exime de participar, en un momento dado, en prácticas ilegales (corrupción); sin embargo, es necesario mencionar que aquel profesionista que continúa su preparación académica va construyendo un prestigio, un reconocimiento que implica crecimiento personal, liderazgo con acciones positivas que difícilmente permitiría que se oscurezcan participando en conductas ilegales, es decir, no arriesga su prestigio profesional.

Resulta importante resaltar el rol de la educación a nivel posgrado como herramienta fundamental para promover una cultura de legalidad y conservación del Estado de derecho pues, tal y como lo afirma Habermas y Dewey, “resaltarán ciudadanos responsables, actores y protagonistas de su propio destino, comprometidos con una democracia participativa e interactiva que asuma el autoaprendizaje y la acción comunicativa como parte de la democracia”<sup>10</sup>.

## CONCLUSIONES

Sin duda alguna, el tema de la legalidad es algo que impacta en todos los sectores de México, pero el hecho de generar una cultura de legalidad y reorganizar el entorno social es algo que va directamente relacionado con el campo profesional del abogado, que se advierte como elemento generador de leyes a través del poder legislativo, es un ente que aplica el Derecho en el poder judicial, genera conciencias e identifica, de primera mano, las problemáticas sociales al desempeñarse como postulante; puede considerarse como “actor esencial” del sistema jurídico.

Aun cuando sólo se aborda el tema del abogado bajo el enfoque académico, es importante resaltar que para el verdadero fortalecimiento de la cultura jurídica y la exacta aplicación del Derecho se deben tomar en cuenta los quehaceres propios del juez y la labor legislativa, con el fin de trabajar de forma coordinada con los abogados postulantes, cada uno en su área puede advertir las mejoras académicas que se requieren para rescatar “la percepción de justicia” y reconstruir el Estado de derecho que la sociedad demanda.

Sería muy conveniente que el Poder Legislativo revisara y reestructurara la forma en que se autoriza/habilita a las instituciones privadas para impartir la licenciatura en

<sup>9</sup> Rojas, Mauricio. (2009). “No el abogado, ‘mejor el doctor’. La imagen social del profesional en Derecho”. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Julio-Diciembre, 281-298

<sup>10</sup> Dewey, John. (1989). *Cómo pensamos. Relación entre pensamiento reflexivo y proceso educativo*. Paidós Barcelona, páginas 320-325.



Derecho; ahora la prioridad es la justicia cotidiana, pero es necesario hacer un alto, es importante cuestionar ¿de qué sirven las veinte acciones o propuestas realizadas por el CIDE<sup>11</sup>, si los abogados no aceptan el reto?, ¿qué pasa con todos los esfuerzos del Poder Ejecutivo, si de igual manera estamos ante la realidad de la presencia de una formación académica precaria?

Es importante el papel que desempeña la Secretaría de Educación Pública, dado que es la dependencia facultada para otorgar el Revoe (Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios); sería importante que se revisen a conciencia los requisitos que tiene que cubrir el particular que desea ofrecer la licenciatura en Derecho, es prioritaria una rigurosa supervisión de los perfiles docentes, incluso hacia el cumplimiento efectivo del plan curricular para la conservación del Revoe; los programas académicos no deben ser vistos como un “requisito más a cumplir”, sino como los que generarán abogados con un alto sentido de la ética, honradez, lealtad y con habilidades y actitudes que les faculten para desempeñarse de forma íntegra en el campo profesional, de no ser así, seguiremos viendo cómo se priva al estudiante, y posteriormente al abogado, de la aptitud de reflexionar, argumentar con verdaderos pensamientos jurídicos sobre las transformaciones sociales y del papel que le corresponde desempeñar en la sociedad; obviamente que seguiremos adoleciendo de la ineficacia en la aplicación del Derecho.

Para concluir, considero importante reiterar que la débil cultura de legalidad es el resultado de todos los que vivimos en la sociedad, es una responsabilidad compartida, cada quien bajo el rol que desempeñamos hemos contribuido, de forma casi imperceptible, en el resquebrajamiento del Estado de derecho; sin embargo, ahora que los efectos son más notorios en nuestra vida cotidiana, se ha logrado un gran avance, el Poder Ejecutivo focaliza esfuerzos tendientes a reorganizar y recuperar la imagen de la justicia; ésta es la oportunidad de las instituciones educativas públicas y privadas de comprometerse con la sociedad y formar abogados que no le queden a deber al ciudadano, profesionales del Derecho que dignifiquen a las instituciones/dependencias de procuración de justicia a la que pertenecen.



<sup>11</sup> CIDE- Centro de Investigación y Docencia Económicas

## FUENTES DE CONSULTA

ALCALÁ, H. N. (2010). "Dignidad de la persona, derechos fundamentales y bloque constitucional de derechos, una aproximación desde Chile y América Latina". Revista de Derecho. Publicación Arbitrada de la Universidad Católica del Uruguay, 579-142.

CRESPO, José Antonio. (1990). "Hacia una cultura de la legalidad". Nueva Antropología, octubre, 121-129.

DEWEY, John. (1989). *Cómo pensamos. Relación entre pensamiento reflexivo y proceso educativo*. Paidós. Barcelona, páginas 320-325.

DOMINGO, P. (2009). "Ciudadanía, derechos y justicia en América Latina". Revista CIDOB D'afers internacionals (85/86), 33-52.

EGAÑA, J.C. (2005). "Presente y futuro del Estado social de Derecho". Revista de Derecho, (15103714), (7), 205-217.

GODSON, Roy (2000). *Symposium on the Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo, Sicily Renaissance*. Palermo, Italia.

GUILLÉN, R. R. y Heredia, J.M. (2008). "Derechos humanos y linchamientos en México". Cotidiano-Revista de la Realidad Mexicana, (150), 63-72.

INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (2014).

RAMÍREZ, M.B. (2008). "La cultura jurídica y el movimiento del 68". Alegatos Revista Jurídica de la Universidad Autónoma Metropolitana, (70), 371-394.

ROJAS, Mauricio. (2009). "No el abogado, 'mejor el doctor'. La imagen social del profesional en Derecho". Revista Estudios Socio-Jurídicos, Julio-Diciembre, 281-298.

SALGADO Ledesma, E. (2012). "Cultura de la legalidad: la importancia del currículo universitario". Universidades, LXII. Enero-marzo, 27-36.

SGHOR, M. (2000). *Constitucionalismo en América Latina: Consolidación del Estado de derecho*. Metapolítica, 4 (15), 80-101.

SIKKINK, K. & Walling, C.B. (2008). *La cascada de justicia y el impacto de los juicios de derechos humanos en América Latina*. Cuadernos del CLAEH, 31 (96/97), 15-40.

## Webgrafía

[www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/...Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/...Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018)

[www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/.../doc/codigos/cp01.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/.../doc/codigos/cp01.pdf)

# REFUNDACIÓN DEL ESTADO MEXICANO Y NUEVO PACTO SOCIAL

Bárbara Leonor Cabrera Pantoja <sup>1</sup>

*Primero el pueblo de México libre y soberano;  
que luego venga la constitución progresista que  
sirva efectivamente al primero.*

Ignacio Ramírez

## RESUMEN

Analizar la vigencia y pertinencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye una labor ineludible en los tiempos actuales, y ello conduce a abordar tópicos que van desde las bases teóricas del contrato social (Thomas Hobbes y Jean-Jacques Rousseau) que permiten racionalizar el significado y utilidad de la Constitución. De esta manera se sientan las bases de la investigación que aquí presento.

Aunado a ello, se muestran datos estadísticos relativos a la trayectoria de las reformas constitucionales a través de diecinueve sexenios presidenciales, comenzando desde Álvaro Obregón, con la observación de que veintisiete artículos permanecen intactos, mientras que 109 disposiciones de la Constitución han sido modificadas una o más veces. Además, se plasma en este documento un panorama de la opinión ciudadana y de expertos constitucionalistas acerca del pacto social, que tiene como objetivo conocer la diversidad de argumentos acerca del tema central que ocupa esta ponencia.

Continúo con el análisis del procedimiento actual para reformar el texto constitucional, que en nuestro sistema jurídico es rígido y no contempla la hipótesis de la expedición de un nuevo texto; asimismo, no armoniza con lo estatuido en el artículo 39 constitucional. De ahí, doy a conocer un par de iniciativas legislativas relevantes: una para crear una comisión redactora (auspiciada por Porfirio Muñoz Ledo), y otra para un nuevo artículo, el 137, que autorice al Poder Legislativo convocar a la elección de un congreso constituyente unicameral (Pablo Gómez Álvarez).

Finalmente, aporto una prospectiva cuya pregunta primigenia es ¿reformar o refundar?, a la que doy contestación a partir de las ideas, percepciones, estadísticas y argumentos que plasmé en esta investigación.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Doctora en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Investigadora parlamentaria de Jalisco. Presidenta del consejo editorial de la Revista Quaestionis. Guadalajara, Jalisco, México. Correo electrónico: barbara.cabrera@gmail.com

## SIGNIFICADO Y UTILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

Pretender explicar la hipótesis del orden social y su relación con las autoridades, lleva a hacer referencia al pacto social, el cual explicado desde la teoría política conduce a desentrañar el origen y propósito del Estado y el papel de los derechos humanos, donde los derechos y obligaciones de los individuos serían las cláusulas de aquello que conocemos como contrato social, sin olvidar que quienes suscriben dicho contrato tendrán la potestad de cambiar sus términos; es decir, por su propia naturaleza, el contrato social es mutable.

Al respecto, existen dos antecedentes teóricos relevantes en este punto: Thomas Hobbes y Jean-Jacques Rousseau. El primero, en su obra cumbre, *Leviatán*, establece la necesidad de crear un contrato social con la finalidad de instituir la paz entre los hombres; en esta tesitura, para Hobbes el orden político resulta de un contrato suscrito libremente y, por ende, es el fundamento de las bases del poder civil. Por su parte, Jean-Jacques Rousseau con su tratado *El contrato social*, publicado en 1762<sup>1</sup>, destaca que la esencia para vivir en sociedad radica en que los seres humanos abandonen ciertas libertades de las que disponen en estado de naturaleza para acordar un contrato social implícito que les otorgará determinados derechos.

De lo anterior se infiere que los involucrados en ese contrato social están de acuerdo en admitir que existe una autoridad y leyes que son indefectibles de observar. Al respecto, es posible asentar que aquél (léase el contrato) deriva en un pacto que tiende a dar estructura y mantener el orden sociopolítico. Al concebirlo se explica el origen, construcción y propósito del Estado y de los derechos derivados de su suscripción.

En este orden de ideas, llegamos al concepto de *constitución*, comenzando por apuntar la afirmación de Ferdinand Lassalle, quien sustenta que una constitución es la expresión de “los factores reales de poder”<sup>2</sup>, expresión certera y que no debe perderse de vista en el debate sobre la creación o no de un nuevo pacto social y de la refundación del Estado mexicano.

La constitución es la norma fundamental que rige jurídicamente al país; en ella se definen y organizan las instituciones, las relaciones entre los poderes públicos, la división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), se diferencian los tres niveles de Gobierno (federal, estatal y municipal), se establece la forma de Gobierno al tiempo que garantiza los derechos ciudadanos y estatuye sus obligaciones, es decir, se constituye en el pacto social de la sociedad-Gobierno.

De esta manera, se concluye que el texto constitucional, en general, es útil para mantener la armonía en el binomio sociedad-Gobierno, así como para dar orden y estructura al Estado.

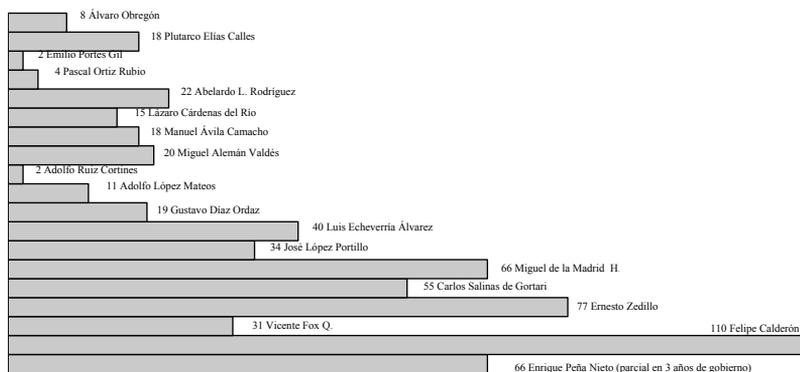
Vamos ahora al siguiente punto en el que analizo las múltiples reformas que ha tenido la Constitución federal vigente.

## TRAYECTORIA DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES<sup>3</sup>

Escudriñar el camino que han seguido los 136 artículos que integran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, constituye una tarea ineludible que lleva a proporcionar elementos de comprensión en esta investigación, encaminada a generar un debate fundamentado acerca de la necesidad de suscribir un nuevo pacto social que conduzca a la refundación del Estado mexicano.

Destaca que el texto constitucional data de 1917, y, hoy en día, es producto de múltiples reformas parciales y otras estructurales que por cientos se han acumulado a lo largo de diecinueve sexenios presidenciales, contados a partir de Álvaro Obregón, las cuales se reflejan en la siguiente gráfica:

Reformas constitucionales por periodo presidencial  
(Número de reformas)



Gráfica de elaboración propia, a partir de datos publicados en la web de la Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> Vistos el 28 de enero de 2015.

Destaca que la mayoría de esas adecuaciones se han centrado en el artículo 73 constitucional, relativo a las facultades legislativas federales. Es importante matizar que desde 1921 éstas se han ampliado, no para fortalecer al propio Legislativo, sino para aumentar la participación del Poder Ejecutivo, lo que ha implicado que el plan sexenal en turno se refleje en las reformas propuestas y aprobadas.

**REFORMAS POR ARTÍCULOS: TOTAL DE REFORMAS AL 28 DE ENERO DE 2015: 605**

Art. 1	3	Art. 35	4	Art. 69	4	Art. 103	2
Art. 2	1	Art. 36	3	Art. 70	1	Art. 104	8
Art. 3	9	Art. 37	3	Art. 71	2	Art. 105	11
Art. 4	14	Art. 38	S/R	Art. 72	2	Art. 106	2
Art. 5	4	Art. 39	S/R	Art. 73	71	Art. 107	15
Art. 6	5	Art. 40	1	Art. 74	16	Art. 108	6
Art. 7	1	Art. 41	8	Art. 75	1	Art. 109	1
Art. 8	S/R	Art. 42	2	Art. 76	13	Art. 110	7
Art. 9	S/R	Art. 43	6	Art. 77	2	Art. 111	10
Art. 10	1	Art. 44	1	Art. 78	7	Art. 112	1
Art. 11	1	Art. 45	6	Art. 79	12	Art. 113	2
Art. 12	S/R	Art. 46	3	Art. 80	S/R	Art. 114	1
Art. 13	S/R	Art. 47	S/R	Art. 81	S/R	Art. 115	14
Art. 14	1	Art. 48	1	Art. 82	7	Art. 116	11
Art. 15	1	Art. 49	2	Art. 83	5	Art. 117	4
Art. 16	6	Art. 50	S/R	Art. 84	4	Art. 118	S/R
Art. 17	3	Art. 51	2	Art. 85	3	Art. 119	3
Art. 18	6	Art. 52	8	Art. 86	S/R	Art. 120	S/R
Art. 19	4	Art. 53	2	Art. 87	1	Art. 121	S/R
Art. 20	7	Art. 54	8	Art. 88	2	Art. 122	11
Art. 21	5	Art. 55	7	Art. 89	17	Art. 123	24
Art. 22	5	Art. 56	4	Art. 90	3	Art. 124	S/R
Art. 23	S/R	Art. 57	S/R	Art. 91	S/R	Art. 125	S/R
Art. 24	2	Art. 58	3	Art. 92	2	Art. 126	S/R
Art. 25	4	Art. 59	2	Art. 93	6	Art. 127	3
Art. 26	4	Art. 60	6	Art. 94	12	Art. 128	S/R
Art. 27	19	Art. 61	1	Art. 95	4	Art. 129	S/R
Art. 28	8	Art. 62	S/R	Art. 96	2	Art. 130	1
Art. 29	4	Art. 63	3	Art. 97	10	Art. 131	2
Art. 30	4	Art. 64	S/R	Art. 98	5	Art. 132	S/R
Art. 31	4	Art. 65	5	Art. 99	6	Art. 133	1
Art. 32	3	Art. 66	2	Art. 100	5	Art. 134	3
Art. 33	1	Art. 67	1	Art. 101	3	Art. 135	1
Art. 34	2	Art. 68	S/R	Art. 102	7	Art. 136	S/R

Tabla de elaboración propia, a partir de datos publicados en la web de la Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> Vistos el 28 de enero de 2015.

A continuación, proporciono una tabla donde se observa el panorama numérico de las reformas que han recibido los 136 artículos que conforman el texto constitucional.

PANORAMA NUMÉRICO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES							
Núm. de Ref.	Núm. de Art.	Núm. de Ref.	Núm. de Art.	Núm. de Ref.	Núm. de Art.	Núm. de Ref.	Núm. de Art.
1	21	6	8	11	3	16	1
2	18	7	9	12	2	17	1
3	14	8	3	13	1	19	1
4	12	9	1	14	2	24	1
5	7	10	2	15	1	71	1

Tabla de elaboración propia a partir de datos publicados en la Web de la Cámara de Diputados <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> Visualizados el 28 de enero de 2015.

El resultado de esta trayectoria de reformas es: únicamente veintisiete artículos permanecen intactos, mientras que 109 disposiciones de la Constitución han sido modificadas una o más veces, algunas de las cuales han modificado su esencia.

Con estos datos numéricos, vamos ahora a conocer la percepción y argumentos de especialistas y ciudadanía en general sobre la Constitución federal.

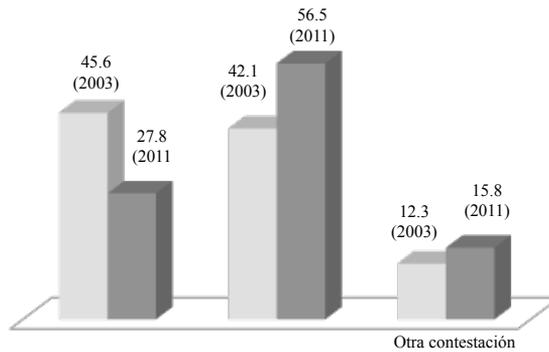
### OPINIÓN CIUDADANA Y DE EXPERTOS ACERCA DEL PACTO SOCIAL

Tratándose de la Constitución, documento que plasma el pacto social, es oportuno conocer la percepción que tienen sobre ésta aquellos actores implicados en la vivencia de ese pacto; para efectos de esta investigación, la divido en dos sectores: la ciudadanía en general y los expertos estudiosos del constitucionalismo, para, de esta manera, transitar en los tópicos implicados en el análisis de la refundación del Estado mexicano y nuevo pacto social.

Comienzo por examinar la apreciación ciudadana, para ello utilizo las dos encuestas nacionales especializadas que se han elaborado en estos temas; la primera es de 2003<sup>4</sup> y la segunda, de 2011<sup>5</sup>; estos instrumentos me permitirán efectuar un comparativo y presentar mis argumentos.

Entre 2003 y 2011 se incrementó la percepción de que la Constitución ya no responde a las necesidades del país; es interesante apuntar que es así entre quienes cuentan con un nivel de escolaridad más alto y, sobre todo, en las regiones centro y centro-occidente de México.

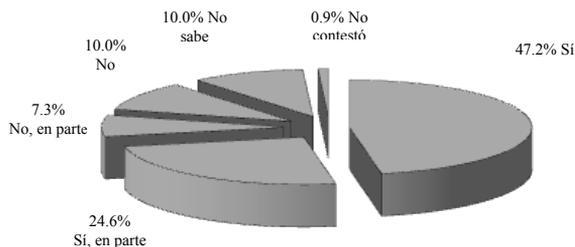
¿La Constitución que tenemos ahora es...?  
(porcentajes)



Gráfica de elaboración propia, a partir de los resultados divulgados en la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado.

Es importante tomar en consideración el pulso ciudadano acerca de la necesidad o no de convocar a un nuevo constituyente, con la finalidad de expedir una nueva Constitución; sobre el particular, la encuesta correspondiente a 2011 refleja que 47.2% advierte que sí es adecuado, en contraste con el 24.6% que indica que sí hace falta un nuevo texto, pero dice no a convocar un constituyente. Dentro del grupo que considera que sí se requiere un nuevo constituyente, se encuentran jóvenes entre los 25 y 34 años, con estudios mínimos de licenciatura y que habitan en el norte del país.

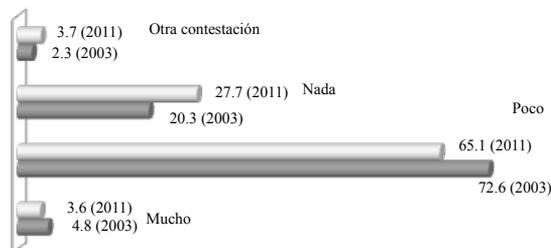
¿Se debería o no convocar un Congreso Constituyente para hacer una nueva Constitución? (2011)



Gráfica de elaboración propia, a partir de datos divulgados por la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado.

No obstante, un punto relevante a destacar es la imperiosa necesidad de inculcar una cultura de la Constitución, toda vez que a pesar de que los ciudadanos tengan una opinión acerca del texto constitucional, no quiere decir que ésta se base en su conocimiento sobre ella. En la siguiente gráfica vemos cómo se actualiza esta hipótesis:

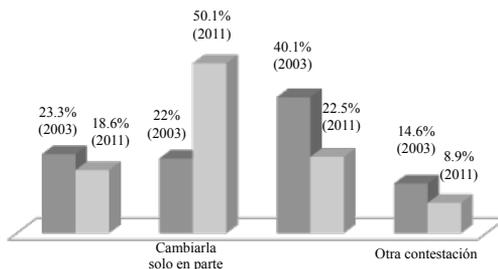
¿Qué tanto considera usted que conoce la Constitución:  
mucho, poco o nada? (porcentajes)



Gráfica de elaboración propia, a partir de los resultados divulgados en la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado.

Para finalizar con el análisis estadístico, veamos los resultados de qué hacer con la Constitución desde una perspectiva ciudadana; en este tenor, como lo indica el gráfico, no hay gran variación entre 2003 y 2011 (incremento de 4.7%); no obstante, el porcentaje de que debe cambiarse en parte se incrementó 28.1%, disminuyendo considerablemente la percepción de que es necesario dejar la Constitución como está (17.6%).

**Preferencia por Constitución**  
(Año y porcentaje)



Gráfica de elaboración propia, a partir de datos divulgados por la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado.



Para dar continuidad a este punto, presento las opiniones de algunos expertos y estudiosos del constitucionalismo, relevante para esta investigación para conocer la diversidad de argumentos acerca del tema central de esta ponencia. En esta tesitura, se distinguen tres posturas: aquellos que manifiestan la utilidad de expedir un nuevo texto; quienes advierten que no es necesario reformar; y un tercer grupo que dice sí a las reformas, pero no a una nueva Constitución. Veamos:

Postura	Sustentante	Opinión
Sí a una nueva Constitución	Jaime Cárdenas Gracia <sup>6</sup>	La Constitución de 1917 es obra del grupo vencedor, ya no goza de legitimidad por los múltiples abusos a que ha sido sometida, a sus incontables reformas y a su diseño no democrático. No ha sido y no es normativa, es decir, no regula el proceso del poder, ya que las reglas del juego político y social se encuentran fuera de ella, en factores metaconstitucionales. Su articulado no produce certezas, sino genera confusiones.
	Manuel González Oropeza <sup>7</sup>	Se encuentra a favor de una nueva Constitución, entre otros aspectos, por las incontables y exageradas reformas que ha tenido; los nuevos factores reales de poder hacen necesaria una revisión integral de ésta; el presidente mexicano ha sido el único reformador de la Constitución, lo que ha traído como consecuencia reformas parciales, convirtiéndose en un plan de Gobierno para cada presidente; incluye instituciones contradictorias; la Constitución, en esencia, no es la misma que aquélla que fue promulgada en 1917.
Postura	Sustentante	Opinión
No a las reformas	Carla Huerta <sup>8</sup>	No es necesario seguir reformando la Constitución para precisar sus supuestos o adicionar nuevas formas de control, sino que se debe obligar a la autoridad a cumplir con sus deberes constitucionales, para hacer eficaz la Constitución.
	José Ramón Cossío <sup>9</sup>	El gran problema de nuestra Constitución no son las instituciones y protecciones que contiene, sino su incumplimiento real que se deforma por factores extrajurídicos en los que no influyen las reformas constitucionales (destaca el elemento de la corrupción)



Postura	Sustentante	Opinión
Sí a las reformas, no a una nueva Constitución	Diego Valadés <sup>10</sup>	Existe la imposibilidad jurídica de convocar a una asamblea constituyente con fundamento en la actual Constitución. Además, existen aspectos medulares de la Constitución que no necesitan una reformulación.
	Héctor Fix-Zamudio <sup>11</sup>	Muchas de esas reformas han sido para incorporarle instituciones, principios y valores contenidos en las Constituciones más recientes, como en algunas de América Latina, por lo que puede considerarse que tenemos una Constitución “actual o contemporánea” o modernizada. La evolución de nuestra Constitución aún no ha concluido, será necesario seguir perfeccionándola en su trayecto hacia un sistema más pluralista y participativo.

Una vez llevado a cabo este recorrido, en el siguiente punto se presenta la manera en que actualmente es posible reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### PROCEDIMIENTO ACTUAL PARA REFORMAR EL TEXTO CONSTITUCIONAL

De manera primigenia, adecuar la Constitución de un país obedece a coyunturas históricas y requerimientos de una sociedad en constante movimiento; dichos textos fundamentales pueden ser otorgados, impuestos, pactados o aprobados por voluntad de la soberanía popular.

Lo cierto es que en el momento en que una nación posee una Constitución, comienza a ser latente que su texto sea reformado para mantenerlo actualizado conforme con los tiempos y requerimientos sociales, económicos, políticos, educativos y culturales.

Es así que cobra importancia la existencia de mecanismos y procedimientos para llevar a cabo esta labor, y lo será a través de un proceso legislativo, el cual puede ser flexible o rígido, dependiendo del sistema jurídico en cuestión; en el caso mexicano, es rígido, y ello se estatuye en el Título Octavo denominado “De las Reformas a la Constitución”, cuyo contenido es de un solo artículo, el 135, que a la letra dice:

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos

presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Se advierte que sólo da pauta para reformas parciales, sin establecer el supuesto hipotético de la expedición de un nuevo texto; en palabras de Manuel González Oropeza, “resulta sorprendente que el artículo 135 constitucional no reconozca otro procedimiento de reforma más que el del Poder Constituyente Permanente, sin referirse a la posibilidad de convocar a un Congreso Constituyente o de iniciar reformas por referéndum. Se olvida la prescripción del artículo 39 constitucional”<sup>12</sup>, esta situación no se debe perder de vista en este debate académico y de investigación para dilucidar la pertinencia de refundar el Estado mexicano y un nuevo pacto social.

### INICIATIVAS LEGISLATIVAS Y FOROS RELEVANTES

La cuestión que se plantea desde hace algunas décadas es la necesidad de que sea expedido un nuevo texto constitucional; al respecto se han llevado a cabo foros, consultas, escrito libros, generado investigaciones y cualquier otro ejercicio deliberativo que coadyuve a proporcionar elementos para ese debate aún inacabado por diversas razones, entre las que puedo destacar la falta de acuerdo y voluntad de nuestros representantes.

Para efectos investigativos y con la finalidad de destacar la relevancia de este tópico, reseño tres de esas consultas acerca de la Constitución:

Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Se convocó a foros regionales para que la sociedad se pronunciara sobre la Constitución. Al culminar este ejercicio, las ponencias presentadas reunían más de 730 y el número de artículos a reformar sumaron 122.

Septiembre de 2000, se reúne la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, instalada por Vicente Fox y coordinada por Porfirio Muñoz Ledo. El número de propuestas rebasó las expectativas y la organización de la comisión, por tanto, no fue posible alcanzar un consenso.

Marzo de 2001, la Secretaría de Gobernación convocó a un “foro para la Revisión Integral de la Constitución”; se celebraron 51 sesiones en varias ciudades del país, se presentaron 324 trabajos escritos, y se plantearon reformas o adiciones a 75 artículos constitucionales.

Más allá de la celebración de foros, consultas e iniciativas legislativas, así como la aprobación de reformas estructurales auspiciadas desde el Poder Ejecutivo en 2013 y que en 2014 se cristalizaron en reformas, creación de múltiples leyes secundarias y reglamentos, poco se ha transitado para consolidar un texto constitucional adecuado a

la realidad imperante, lo cual hace perceptible la creciente inconformidad ciudadana, por lo que las voces de un cambio constitucional serio y total parecen ir en aumento, y va más allá de plasmar los planes sexenales en la Constitución.

Entonces, si la Constitución en vigor es el resultado de una lucha armada, la pregunta es: ¿cómo podríamos dotar de un nuevo texto con miras a la refundación del Estado mexicano por la vía pacífica? La respuesta, aunque simple, posee por sí misma un desierto de abstracciones, y es a través de la vía legislativa.

Un par de ejemplos lo tenemos en las iniciativas que intentaron, en su momento, dar la pauta para que mediante un consenso y por la vía del constituyente permanente, se tenga la posibilidad de que sea expedida una nueva Constitución. Veamos:

**a) Iniciativa que propone incluir un artículo transitorio al texto vigente para crear una comisión redactora, auspiciada por Porfirio Muñoz Ledo.<sup>13</sup>**

Sinopsis: Pretende hacer efectiva la garantía que tiene el pueblo mexicano de cambiar su forma de Gobierno a través de la vía del congreso ordinario en su calidad de constituyente permanente. Para conformar este congreso, Muñoz Ledo pide designar una comisión de diputados y senadores. Su misión será presentar un proyecto de cambio del texto constitucional, el cual, una vez aprobado por el Congreso de la Unión, será sometido mediante referendo a la aprobación del pueblo de México para investir a esta reforma de plena legitimidad. Sin perjuicio de lo anterior, los actores previstos en el artículo 71 constitucional podrán presentar iniciativas de reforma a la ley fundamental.

**b) Iniciativa con proyecto de Decreto para adicionar un título décimo y un artículo 137 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el entonces diputado Pablo Gómez Álvarez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Sesión de la Comisión Permanente, el miércoles 9 de agosto de 2000.<sup>14</sup>**

Sinopsis de exposición de motivos de la iniciativa: No se escuchan voces en el país que sostengan que la Constitución debe mantenerse sin cambios adicionales y tampoco se oye decir que se debe regresar al texto original de la carta de 1917. Parece que existe un consenso en que la letra constitucional requiere modificaciones.

Desde que fue aprobada, la Constitución de Querétaro incluye dos títulos relacionados con ella misma: el octavo, que trata de las reformas y el noveno, que habla de su inviolabilidad.

Ambos títulos hacen constitucionalmente imposible la convocatoria a un congreso constituyente.

Con la iniciativa que hoy presento se busca utilizar el procedimiento constitucional vigente, es decir, el artículo 135 de la carta de Querétaro, para adicionar un nuevo título,



el décimo, y un nuevo artículo, el 137, que autorice al Poder Legislativo a convocar a la elección de un congreso constituyente unicameral con el único objeto de redactar una carta fundamental que sea sometida al refrendo ciudadano, como requisito ineludible para su entrada en vigor.

Por lo general, las constituciones no prevén su propio fin, son conservadoras consigo mismas.

Dicho lo anterior, ha llegado el momento de conjuntar todas esas ideas, percepciones, estadísticas y argumentos para plantear una prospectiva que sirva de base para retomar con intensidad este debate inacabado y necesario en los tiempos convulsos que enfrenta México.

### **PROSPECTIVA ¿REFORMAR O REFUNDAR?**

A lo largo de su historia, México ha transitado por varias constituciones, cuya vigencia promedio es de quince años, mientras que la actual tiene 98 años en vigor (data del 5 de febrero de 1917)<sup>15</sup>, y por su antigüedad, naturalmente su texto está lejos de aquel espíritu del Constituyente de Querétaro.

Como se ha pretendido, no ha sido posible resolver la diversidad de problemáticas a través de las múltiples reformas al texto constitucional, es más, algunas de ellas se acrecentaron y otras tantas han surgido, por lo que es preciso, desde mi perspectiva y análisis, retomar de manera seria y con argumentos sólidos la transición hacia la refundación del Estado mexicano con todas sus implicaciones y eso se logrará desde las bases ciudadanas.

Como fue posible constatar a lo largo de esta investigación, la Constitución se ha convertido en el plan de Gobierno del presidente en turno, convirtiéndola en una agenda que deriva en reformas parciales que se circunscriben al Poder Ejecutivo y su administración pública, observando tímidamente los requerimientos de una sociedad cada vez más demandante y ávida de reglas del juego acordes a estos tiempos.

Las disyuntivas son: ¿estamos preparados para un nuevo constituyente? ¿Cuál es la mejor manera de transitar hacia un nuevo pacto social? ¿Modificar sustancialmente el texto constitucional será suficiente para refundar el Estado mexicano? Aunado a la interrogante que plantea Sartori en su *Ingeniería Constitucional Comparada*, ¿sabemos qué reformar y cómo lo vamos a hacer? Y es contundente al advertir que las reformas realizadas llevan la huella de reformadores muy incompetentes; yo agregaría, los compromisos políticos se anteponen al legislar observando la realidad imperante.

El camino está plagado de complejidades; los tópicos a considerar para un nuevo texto constitucional rumbo a la refundación del Estado mexicano, son vastos: rediseño de la democracia participativa: referéndum, plebiscito y revocación de mandato; nuevos derechos ciudadanos; los tópicos educativos deben ser replanteados, entre muchos otros, a la par que somos sabedores de que los derechos sociales en la Constitución mexicana han quedado rezagados.



En esta tesitura es imperativo dar continuidad al debate que dio inicio hace unas décadas, de manera seria, comprometida y organizada. Los tradicionalistas deben perder el miedo de considerar la posibilidad de conceder a las nuevas generaciones una nueva Constitución, adecuada a la realidad del siglo XXI.



## FUENTES DE CONSULTA

CÁRDENAS Gracia, Jaime, *Hacia una Constitución normativa, el significado actual de la Constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998.

CONCHA Cantú, Hugo A., Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México 2004.

COSSÍO, José Ramón, *Cuestiones constitucionales. Transición democrática, régimen constitucional y corrupción*, Este País, México, 1998.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Constitución renovada o nueva Constitución” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 80 aniversario. Homenaje*, Senado de la República / UNAM, México, 1997.

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, *Una nueva Constitución para México*, Memorias del VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.

\_\_\_\_\_, “Una nueva Constitución para México, Memoria del Simposio Internacional” en *El significado actual de la Constitución*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

HUERTA Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Editorial Panamericana, Colombia, 2013.

MUÑOZ LEDO, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social*, Editorial Taurus, México, 2013.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011.

VALADÉS, Diego, “Todo cambio es constancia. Apuntes para una reforma institucional” en *El significado actual de la Constitución*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998.

## Hemerografía y documentos de investigación

CÁRDENAS Gracia, Jaime, El procedimiento para la revisión integral de la Constitución de 1917, consultable en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/12/ard/ard3.htm>

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, México, 2011.

## Webgrafía

CÁMARA de Diputados; Gaceta Parlamentaria, año III, número 568, jueves 10 de agosto de 2000, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/2000/ago/20000810.html>

## Legisgrafía

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos mexicanos, actualizada al 7 de julio de 2014.

## Notas

1 Para ahondar en este tópico sugiero consultar ROUSSEAU, Jean-Jacques, El contrato social, Editorial Taurus, México, 2013.

2 LASALLE, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, Editorial Panamericana, Colombia, 2013.

3 Para conocer el contenido de cada reforma, véase Cámara de Diputados, Reformas constitucionales por artículo, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2014, en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm), consultada el 28 de enero de 2015.

4 CONCHA Cantú, Hugo A., Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México 2004.

5 Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IFE e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2011.

6 CÁRDENAS Gracia, Jaime, Hacia una Constitución normativa, el significado actual de la Constitución, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998.

7 GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, “Una nueva Constitución para México” en Memorias del VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.



8 HUERTA Ochoa, Carla, Mecanismos constitucionales para el control del poder político, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

9 COSSÍO, José Ramón, Cuestiones constitucionales. Transición democrática, régimen constitucional y corrupción, Este País, México, 1998.

10 VALADÉS, Diego, "Todo cambio es constancia. Apuntes para una reforma institucional" en El significado actual de la Constitución, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998.

11 FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Constitución renovada o nueva Constitución" en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 80 aniversario. Homenaje, Senado de la República / UNAM, México, 1997.

12 GONZÁLEZ Oropeza, Manuel, Una nueva Constitución para México, Memoria del Simposio Internacional "El significado actual de la Constitución", Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 310.

13 MUÑOZ LEDO, Porfirio (coord.), Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas, México, UNAM, 2001.

14 Gaceta Parlamentaria, año III, número 568, jueves 10 de agosto de 2000, consultable en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/2000/ago/20000810.html>, consultado el 4 de febrero de 2015.

15 Para profundizar sobre este conocimiento, léase mi artículo "Nuevo Pacto Social" (Sección análisis) de Quaestionis #12. Año 1. Marzo-abril 2014. Tema central: Reestructuración del Estado mexicano abstracto disponible en <http://revistaquaestionis.blogspot.mx/2014/03/analisis-nuevo-pacto-social.html>

# A CASI CIEN AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917: LA COBERTURA DE FACTO DEL ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL

Biella Castellanos Yángulova <sup>1</sup>

## RESUMEN

La convocatoria de Venustiano Carranza a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución Política de 1857, en el plazo comprendido del 1 de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917 para los debates entre los diputados, tuvo como consecuencia una Carta Magna concomitante con las demandas de la voluntad popular que se manifestó con violencia durante la Revolución, introduciéndose garantías de contenido social, que colocaron al Estado mexicano a la punta de lanza del constitucionalismo mundial.

En la voz de los constitucionalistas, el espíritu de la Carta Magna de 1917 residió principalmente en los artículos 3, 27 y 123, materializado de las aspiraciones populares en un acto de justicia que respondió a las carencias históricas de las mayorías.

A casi cien años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe analizar la vigencia y la subsistencia de los principios que dieron vida a temas torales en las polémicas de los representantes populares, para configurar aspectos esenciales de protección a la ciudadanía por parte del Estado Mexicano, y que coronaron una importante etapa del proceso histórico de lucha para el pueblo mexicano, en concordancia con los principios de igualdad y libertad, que legaron al mundo las principales pautas del sistema actual.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de REDIPAL. Profesora investigadora de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; asesora parlamentaria. Villahermosa, Tabasco, México. Correo electrónico: biella@live.com.mx

La materialización de las aspiraciones populares en la norma máxima de la República Mexicana fue un acto de justicia que respondió a las carencias históricas de las mayorías, coronando una importante etapa del proceso histórico de lucha para el pueblo mexicano, en concordancia con los principios de igualdad y libertad emanados del ciclo de revoluciones burguesas: inglesa, norteamericana y francesa<sup>2</sup>, que legaron al mundo las principales pautas del sistema liberal.

En esta ocasión, a casi cien años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe analizar la vigencia y la subsistencia de los principios que dieron vida a temas torales en las polémicas de los representantes populares, configurando aspectos esenciales de protección a la ciudadanía por parte del Estado.

Tras la victoria de la Revolución mexicana, Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente para reformar la Constitución Política promulgada el 5 de febrero 1857, fijándose un plazo comprendido entre el día 1 de diciembre de 1916 y el 31 de enero de 1917 para llevar a cabo los debates entre los diputados que serían electos, a razón de uno por cada 60 000 habitantes<sup>3</sup>. Para ello, en el periodo comprendido entre marzo y agosto de 1916, un grupo de ocho abogados redactó la primera versión del proyecto de reforma constitucional que fue perfeccionado entre septiembre y noviembre por un grupo de políticos afines al nuevo régimen, hasta lograrse la versión final<sup>4</sup>, sometida el 1 de diciembre al escrutinio de legislatura resultante de las elecciones efectuadas el 22 de octubre de 1916<sup>5</sup>.

De tal forma, con una Mesa Directiva integrada por Luis Manuel Rojas como presidente; Cándido Aguilar y Salvador González Torres como vicepresidentes; Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José María Truchuelo y Antonio Ancona Albertos como secretarios, y Jesús López Lira, Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio A. Bórquez como prosecretarios<sup>6</sup>, el Congreso Constituyente, complejo y heterogéneo, transformó la propuesta de Carranza en una Carta Magna concomitante con las demandas de la voluntad popular, que se manifestó con violencia durante la Revolución<sup>7</sup>, introduciendo garantías de contenido social, que colocaron al Estado mexicano como la punta de lanza del constitucionalismo mundial<sup>8</sup>.

Durante las sesiones del Congreso, la educación, la reforma agraria, las relaciones laborales, la figura del municipio y las relaciones Iglesia-Estado fueron temas torales en las polémicas de los representantes populares, resultando en la aprobación de los artículos

<sup>2</sup> Hobsbawm, E. J., & De Sandoval, F. X. (1971). *Las revoluciones burguesas*. Guadarrama.

<sup>3</sup> Smith, P. H. (1973). "La política dentro de la Revolución: El Congreso Constituyente de 1916-1917". *Historia mexicana*, 363-395.

<sup>4</sup> Soberanes Fernández, J. L. (2012). "El primer Congreso Constituyente mexicano". *Cuestiones constitucionales*, (27), 312-381.

<sup>5</sup> Blidstein, M. (2000). "Política y caudillismo en el Congreso Constituyente mexicano de 1917". *Mexican Studies/ Estudios Mexicanos*, 39-78.

<sup>6</sup> Marván, I., & de Justicia, M. S. C. (2005). Nueva edición del *Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>7</sup> Arzubide, G. L. (1951). "La rebelión constituyente de 1917". *Historia Mexicana*, 1(2), 227-250.

<sup>8</sup> Suárez, J. G. (2006). "La Revolución Mexicana y la Constitución de 1917". *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, (18), 77-97.

3<sup>9</sup>, 27<sup>10</sup>, 123<sup>11</sup> y 115<sup>12</sup>, así como los artículos 24 y 130<sup>13</sup> del texto constitucional, para configurar aspectos esenciales de protección a la ciudadanía por parte del Estado mexicano, que se determinó uninacional para construirse sobre los principios jurídico-políticos<sup>14</sup> de soberanía<sup>15</sup>, derechos humanos<sup>16</sup>, división de poderes<sup>17</sup>, sistema federal<sup>18</sup>, sistema representativo<sup>19</sup>, supremacía del Estado sobre la iglesia<sup>20</sup> y el juicio de amparo como medio fundamental de control de la constitucionalidad<sup>21</sup>.

En la voz de los constitucionalistas, el espíritu de esta tercera Constitución<sup>22</sup>, residió, principalmente, en los artículos 3<sup>o</sup>, 27 y 123<sup>23</sup>.

De tal forma, a la luz del artículo 3<sup>24</sup>, la necesidad de educación elemental que afectaba a las mayorías, colocándolas en una situación de desventaja abismal frente a las clases pudientes e ilustradas<sup>25</sup>, se tornó en el derecho universal de gratuidad y laicidad, institucionalizado a través de un enorme sistema educativo a lo largo y lo ancho del país,

<sup>9</sup> Aprobado según la propuesta de los radicales por una votación de 99 votos en pro y 58 en contra.

<sup>10</sup> Al no satisfacer las demandas del campesinado, la propuesta agrarista de Carranza fue rechazada, presentando el diputado Pastor Roauix, una nueva que fue aceptada por unanimidad. De tal forma, el artículo 27 concatenó el régimen de pequeña propiedad con la dotación de ejidos a los pueblos para hacer efectiva la reforma agraria, fraccionando los latifundios, desarrollando la pequeña propiedad, creando nuevos centros de población, fomentando la agricultura y previendo la destrucción de la naturaleza, mientras que el subsuelo, rico en petróleo y minerales, se declaró dominio de la nación.

<sup>11</sup> La postura de Carranza en los artículos 4, 5 y 9 de su propuesta, se consideró, por el Congreso, muy moderada, por lo que fue rechazada, decidiéndose la elaboración de una nueva disposición que terminó siendo el artículo 123, aprobado por unanimidad. Éste contempló la protección del obrero y el papel del Estado como regulador y árbitro en los conflictos obrero-patronales. En las Garantías Individuales quedó el libre ejercicio de las profesiones y en el artículo 123, el salario mínimo, la jornada máxima de trabajo, el descanso obligatorio, el reparto de utilidades, la proporcionalidad entre trabajo y salario, la edad mínima para hacer contratos legales, la protección a mujeres y menores trabajadores, la protección a la maternidad, los derechos de asociación, huelga y paro.

<sup>12</sup> El artículo 115 fue objeto de debate acerca de la economía, autonomía y atribuciones del municipio, aprobándose la propuesta de Gerzayn Ugarte, quien fungía como secretario particular de Carranza.

<sup>13</sup> Durante la discusión de los artículos 24 y 130 se mantuvo la idea del clero como un instrumento del dominio proveniente del Vaticano, que atentaba contra la soberanía de la nación, planteándose la necesidad de establecer controles legales, resultando en votación por mayoría a favor.

<sup>14</sup> Carpizo, J. (2011). "Los Principios Jurídico-Políticos Fundamentales en la Constitución Mexicana" (The Fundamental Legal-Political Principles in the Mexican Constitution). *Revista Derecho del Estado*, (27). 7-21

<sup>15</sup> Conforme al pensamiento de Rousseau, artículo 39 al hacer residir la soberanía en el pueblo.

<sup>16</sup> Los derechos humanos se establecieron en las garantías individuales y sociales, concentrándose las primeras en el Capítulo Primero de la Constitución, para plasmarse en más de 80 distintas protecciones, mientras que las garantías sociales se introdujeron en los artículos 3, 27, 28 y 123.

<sup>17</sup> El artículo 49 de la Constitución establece que el poder es uno y lo que se divide es su ejercicio.

<sup>18</sup> El régimen federal está previsto en el artículo 40, que asienta la tesis de Tocqueville, al prever que tanto la federación como los Estados son soberanos; y 41, por el cual las entidades federativas son autónomas, existiendo división de competencias entre los órdenes jurídicos federal y local.

<sup>19</sup> El sistema representativo plasmado en la Constitución de 1917 respondió en su momento a los principios de la teoría clásica de la representación. Este principio, conforme al cual gana el candidato con mayor número de votos, sufrió importantes modificaciones con el establecimiento del régimen de diputados de partido, y en 1977 se implantó el sistema mixto actual, con representación proporcional de las minorías.

<sup>20</sup> Plasmado en el artículo 130 de la Constitución.

<sup>21</sup> Previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución

<sup>22</sup> La primera fue promulgada el 4 de octubre de 1824; la segunda, el 5 de febrero de 1857 y la que se encuentra en comento, el 5 de febrero de 1917.

<sup>23</sup> Helú, J. S. (1987). *Instituciones de derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa.

<sup>24</sup> También concebido para incrementar la productividad nacional, inculcando valores y hábitos de obediencia, lealtad, disciplina y cultura en los futuros ciudadanos del Estado mexicano.

<sup>25</sup> Raby, D. L., & Donis, M. (1989). "Ideología y construcción del Estado: la función política de la educación rural en México: 1921-1935". *Revista Mexicana de Sociología*, 305-320.

resumiendo las aspiraciones educativas surgidas desde los inicios de la Independencia hasta la Revolución<sup>26</sup>.

El artículo 27, por su parte, se aprobó para resolver la problemática que reclamaban los grupos étnicos y las comunidades campesinas<sup>27</sup>. Entre sus disposiciones destacan la propiedad original de las tierras y las aguas por parte de la nación, como encargada del dominio y la explotación de sus recursos naturales; la disposición de que el Gobierno dictara las medidas oportunas para su distribución; la prohibición de los latifundios y la declaración de que eran nulas las asignaciones o expropiaciones efectuadas de forma ilegal, todo ello liberó a los campesinos de la esclavitud de la hacienda, para otorgarles el derecho de propiedad, y en cuanto a la protección del trabajo, quedó establecida en el artículo 123, para hacer frente a las condiciones de trabajo sumamente desfavorables que prevalecían para los trabajadores<sup>28</sup>, caracterizadas por jornadas agotadoras, salarios demasiado bajos y ausencia de derechos, logrando el Congreso Constituyente una regulación ejemplar de las relaciones entre los trabajadores y los patrones, una jornada máxima de trabajo de ocho horas; la prohibición de trabajar para los menores de doce años, y el pago de salario en moneda circulante legal<sup>29</sup>.

En el caso específico del artículo 3, la memoria histórica muestra que desde la instauración del Congreso Constituyente hasta la fecha, se llevaron a efecto diversas reformas para cumplir con propósitos diversos, y, entre ellos:<sup>30</sup>

a) Que la educación impartida por el Estado fuera de carácter socialista, excluyera toda doctrina religiosa, proporcionara una cultura basada en la verdad científica para combatir el fanatismo y los prejuicios, y formara el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica, para impartirse en todos sus grados con el carácter de servicio público para la federación, los estados y los municipios, inculcándose en la juventud un concepto racional y exacto del universo social, tal como se enfatizó en la reforma de 1934<sup>31</sup>;

b) Que la educación tuviera un sentido democrático-liberal, tendiera a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia, basándose en la unidad nacional y la convivencia internacional, para promover la democracia y evitar las dictaduras, como se estableció en la reforma de 1946<sup>32</sup>;

<sup>26</sup> Latapí Sarre, P. (2009). "El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(40), 255-287.

<sup>27</sup> Ruiz, R. E. (1987). *La revolución mexicana y el movimiento obrero, 1911-1923*. Ediciones Era.

<sup>28</sup> Womack, Jr., John. (2012). "La economía de México durante la Revolución, 1910-1920: historiografía y análisis". *Argumentos* (México, D.F.), 25 (69), 13-56. Recuperado en 21 de abril de 2015, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952012000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952012000200002&lng=es&tlng=es).

<sup>29</sup> Cruz Vásquez, M., & Salas Alfaro, R. (2011). "Origen Sociohistórico y permanencia del artículo 123 en la Constitución Política Mexicana bajo el enfoque de la Teoría del Origen Legal". *Con-texto*, 33, 9.

<sup>30</sup> Para más referencias, véase [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ret/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ret/cpeum_art.htm)

<sup>31</sup> Quintanilla, S. (1996). "Los principios de la reforma educativa socialista: imposición, consenso y negociación". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 1(1), 137-152.

<sup>32</sup> Lazarín, F. (1996). "Educación para las ciudades. Las políticas educativas 1940-1982". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 1(1), 166-180.

- c) Que se constitucionalizara la autonomía universitaria y se establecieran las bases para las relaciones laborales con sus trabajadores académicos y administrativos, como resultó de la reforma realizada en 1980<sup>33</sup>;
- d) Que se fortaleciera la educación privada y se reconociera personalidad jurídica a las iglesias, reiterando el carácter laico de la educación pública, conforme a la reforma de 1992<sup>34</sup>;
- e) Que se estableciera la concurrencia educativa en el sistema federal, enfatizándose la participación de los Gobiernos de las entidades federativas y de los sectores sociales involucrados en la educación, en la formulación de los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la república, como se expresó en la reforma de 1993<sup>35</sup>;
- f) Que se incrementaran los grados de educación obligatoria (1993, 2002 y 2012), estableciéndose la educación preescolar como parte del esquema de educación básica, imponiéndose al estado la obligación de promover y atender la educación inicial, como resultó de las reformas de 1993, 2002 y 2012<sup>36</sup>;
- g) Que se ampliaran los valores y objetivos educativos, conforme a la reforma de 2011, trascendiendo en el año 2012 la obligatoriedad gradual del bachillerato a partir del ciclo escolar 2012-2013, “hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país, a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022”;
- h) Que se recuperara la rectoría del Estado en materia educativa<sup>37</sup>, al reformarse la formación multidisciplinaria de los educandos, la modificación del sistema de evaluación del Sistema Educativo Nacional en los ámbitos de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; así como el sistema de formación, capacitación y actualización de maestros, e instrumentarse las bases de un servicio profesional integrado por concursos de ingreso y promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior para los docentes del Estado, como se planteó con la reforma del año 2012, y

<sup>33</sup> Dávalos, J. (2003). “El sindicalismo universitario”. *Estudios jurídicos en homenaje al doctor Néstor de Buen Lozano*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, (148), 253-268.

<sup>34</sup> Latapí, P. (1992). “Libertad religiosa y legislación escolar. Las recientes reformas constitucionales en México ante el derecho internacional”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 22(1), 11-38.

<sup>35</sup> Rizo, F. M. (2001). “Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001”. *Revista Iberoamericana de Educación*, (27), 35-56.

<sup>36</sup> De manera general, el artículo 3 contenía el derecho humano a la educación en favor de todos los individuos; la determinación de los grados escolares a cargo del Estado; la identificación de aquellos que son obligatorios; los objetivos de la educación que se imparta en nuestro país; la división competencial entre la federación, los estados, el DF y los municipios; la gratuidad de la educación impartida por el Estado; la obligación del Estado de proveer y atender todos los tipos de educación; el reconocimiento y regulación de la educación impartida por los particulares; la garantía de la autonomía universitaria y la facultad del Congreso de la Unión de emitir las leyes que permitan la concurrencia de todos los órdenes de Gobierno en la materia.

<sup>37</sup> Al deslindar el diseño y aplicación de la política pública en el sector educativo, de la relación entre el Gobierno y el sindicato.



i) Que se estableciera una garantía de la calidad educativa de carácter obligatorio, ampliándose las facultades de la autoridad para introducir un mecanismo de evaluación para el ingreso y la permanencia de los docentes<sup>38</sup>, a través del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, operado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, concatenándose lo anterior con la reforma al 73, fracción XXV, a efecto de establecer el servicio profesional docente profesional y de calidad para la mejora sustancial de los estudiantes, conforme a la más reciente reforma, efectuada en el año 2013.

Jurídicamente hablando, nada de lo anterior conlleva detrimento a los derechos de la ciudadanía, ni constituye una contraposición expresa de los postulados de 1917 para la educación en nuestro país.

Sin embargo, tampoco puede afirmarse que esta ultraespecialización temática en el entramado normativo implique el cumplimiento de la obligación constitucional frente a la problemática que forma parte de un panorama de violencia, sexo y drogas en las instituciones públicas de educación básica, media básica y media superior<sup>39</sup>; que no emana de la aplicación de la pedagogía, sino más bien de las características de nuestro sistema político-económico, en el que la inequitativa distribución de la riqueza<sup>40</sup>, se concatena con menores oportunidades de estudio (y consecuentemente, de trabajo), justo cuando la falta de satisfacción de necesidades básicas como alimentación, vivienda, transporte, vestido, constituye un atentado cotidiano al ideal constituyente de bienestar general, que se contradice desde que el ejercicio del derecho a la educación, implique ocupar en útiles o transporte lo que corresponde a la cuota de mínima supervivencia, lo cual genera índices crecientes de analfabetismo y criminalidad<sup>41</sup>, principalmente en el sector juvenil, que entre sus opciones termina contando con la economía informal, la emigración, la delincuencia o, en el mejor de los casos, la incorporación a trabajos mal pagados, precarios e inseguros<sup>42</sup>, a consecuencia de un rezago histórico en materia de cobertura educativa, que además de las carencias en la preparación escolar, se manifiesta —y es lo más grave— en la falta de cupo en los planteles, como causa evidente de exclusión.

En este punto cabe señalar que la insuficiencia presupuestal, el aumento de la pobreza, el desempleo, la marginación de grandes sectores de la población, el esquema neoliberal del manejo de la enseñanza como un producto disponible sólo para quienes puedan adquirirlo<sup>43</sup> y la brecha creciente que separa el ideal constituyente de cobertura universal, de la innegable realidad que enfrentan muchas familias por no contar con recursos para enviar a sus hijos a la escuela, son aspectos elementales de la reflexión, puesto que nos encontramos, de facto, frente a una simulación de cumplimiento de derechos, que, de



<sup>38</sup> Lo cual incluyó la celebración de concursos de oposición y la posibilidad de anular las designaciones o ascensos que se lleguen a hacer en contradicción a esas reglas.

<sup>39</sup> Rodríguez, E. (2014). "Juventud y violencia en América Latina. Una prioridad para las políticas públicas y una oportunidad para la aplicación de enfoques integrados e integrales". *Desacatos. Revista de Antropología Social*, (14), 36-59.

<sup>40</sup> Jusidman, C. (2009). "Desigualdad y política social en México". *Nueva sociedad*, (220), 190-206.

<sup>41</sup> Valenzuela García, J. Á. (2012). "Sobre la desigualdad en México". *Región y sociedad*, 24 (53), 293-299.

<sup>42</sup> Liebel, M. (2014). "Pandillas juveniles en Centroamérica o la difícil búsqueda de justicia en una sociedad violenta". *Desacatos. Revista de Antropología Social*, (14), 85-104.

<sup>43</sup> Narro Robles, J., Moctezuma Navarro, D., & De la Fuente Stevens, D. (2013). "Descalabros y desafíos de la política social en México". *Problemas del desarrollo*, 44 (174), 09-34.

modo análogo al de los preceptos de trabajo y vivienda dignos, o del salario remunerador, se transmiten en avanzados discursos a través de los medios masivos, sin implicar de ningún modo la reorientación de la política económica que necesita la mayoría de la población.

## CONCLUSIONES

Con semejantes complejidades, la igualdad, la libertad, el respeto al ser humano, la responsabilidad, la democracia y la integración social, no son precisamente el espejo en el que se refleja nuestra sociedad. Finalmente, la instauración de nuevas instancias y la disminución del gasto público en el proceso educativo, aunado a las medidas impuestas por círculos de poder para la elitización de la enseñanza, tampoco es un factor favorable para el combate de la pobreza material y cultural de las mayorías, de modo que resulta impreciso señalar que la aplicación institucional de la norma implique el cumplimiento efectivo al mandato constitucional, cuya inclusión en la agenda política sin el debido soporte presupuestal, no es suficiente para generar el impacto que requiere la sociedad, máxime, cuando los temas de calidad de vida, desarrollo tecnológico e infraestructura escolar, e incluso la seguridad pública, son responsabilidades del Estado que deben cumplirse sin distraer el propósito de la educación, para generar en el ser humano los valores, las capacidades, los talentos, las aptitudes y las habilidades, que como resultado integren a la nación, personas plenas y verdaderamente preparadas para desarrollar de forma armónica todas sus facultades y coadyuvar en la construcción del bien común.



## FUENTES DE CONSULTA

ARZUBIDE, G. L. (1951). "La rebelión constituyente de 1917". *Historia Mexicana*, 1 (2), 227-250.

BLIDSTEIN, M. (2000). "Política y caudillismo en el Congreso Constituyente mexicano de 1917". *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 39-78.

CARPIZO, J. (2011). "Los Principios Jurídico-Políticos Fundamentales en la Constitución Mexicana" (The Fundamental Legal-Political Principles in the Mexican Constitution). *Revista Derecho del Estado*, (27). 7-21

CRUZ Vásquez, M., & Salas Alfaro, R. (2011). "Origen Sociohistórico y permanencia del artículo 123 en la Constitución Política Mexicana bajo el enfoque de la Teoría del Origen Legal". *Con-texto*, 33, 9.

DÁVALOS, J. (2003). "El sindicalismo universitario". *Estudios jurídicos en homenaje al doctor Néstor de Buen Lozano, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica*, (148), 253-268.

HELÚ, J. S. (1987). *Instituciones de derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa.  
HOBSBAWM, E. J., & De Sandoval, F. X. (1971). *Las revoluciones burguesas*. Guadarrama.

JUSIDMAN, C. (2009). *Desigualdad y política social en México*. Nueva sociedad, (220), 190-206.

LATAPÍ Sarre, P. (2009). "El derecho a la educación: su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 14(40), 255-287.

LATAPÍ, P. (1992). "Libertad religiosa y legislación escolar. Las recientes reformas constitucionales en México ante el derecho internacional". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 22(1), 11-38.

LAZARÍN, F. (1996). "Educación para las ciudades. Las políticas educativas 1940-1982". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 1(1), 166-180.



LIEBEL, M. (2014). "Pandillas juveniles en Centroamérica o la difícil búsqueda de justicia en una sociedad violenta". *Desacatos. Revista de Antropología Social*, (14), 85-104.

MARVÁN, I., & de Justicia, M. S. C. (2005). *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

NARRO Robles, J., Moctezuma Navarro, D., & De la Fuente Stevens, D. (2013). "Descalabros y desafíos de la política social en México". *Problemas del desarrollo*, 44 (174), 09-34.

QUINTANILLA, S. (1996). "Los principios de la reforma educativa socialista: imposición, consenso y negociación". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 1(1), 137-152.

RABY, D. L., & Donís, M. (1989). "Ideología y construcción del Estado: la función política de la educación rural en México: 1921-1935". *Revista Mexicana de Sociología*, 305-320.

RIZO, F. M. (2001). "Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001". *Revista Iberoamericana de Educación*, (27), 35-56.

RODRÍGUEZ, E. (2014). "Juventud y violencia en América Latina. Una prioridad para las políticas públicas y una oportunidad para la aplicación de enfoques integrados e integrales". *Desacatos. Revista de Antropología Social*, (14), 36-59.

RUIZ, R. E. (1987). *La revolución mexicana y el movimiento obrero, 1911-1923*. Ediciones Era.

SMITH, P. H. (1973). "La política dentro de la Revolución: El Congreso Constituyente de 1916-1917". *Historia mexicana*, 363-395.

SOBERANES Fernández, J. L. (2012). "El primer Congreso Constituyente mexicano". *Cuestiones constitucionales*, (27), 312-381.

SUÁREZ, J. G. (2006). "La Revolución mexicana y la Constitución de 1917". *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, (18), 77-97.

VALENZUELA García, J. Á. (2012). "Sobre la desigualdad en México". *Región y sociedad*, 24 (53), 293-299.

WOMACK, Jr., John. (2012). "La economía de México durante la Revolución, 1910-1920: historiografía y análisis". *Argumentos (México, D.F.)*, 25(69), 13-56. Recuperado en 21 de abril de 2015, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952012000200002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952012000200002&lng=es&tlng=es)





# LA BRECHA ENTRE LA JUSTICIA, LA LEY Y EL DERECHO. TODOS EN LA MISMA ESCENA HUMANA

María Carolina Estepa Becerra<sup>1</sup>

*En algún punto perdido del universo, cuyo resplandor se extiende a innumerables sistemas solares, hubo una vez un astro en el que unos animales inteligentes inventaron el conocimiento. Fue aquél el instante más mentiroso y arrogante de la historia universal.*

Nietzsche<sup>2</sup>

## RESUMEN

Vincular la justicia, el derecho y su composición normativa, superando la retórica, requiere de una sociedad que pueda entender individualmente los derechos y que en su vida experimente el goce de los mismos, con el fin de que los pueda hacer exigibles y progresivos. Para unificar el lenguaje de los derechos humanos, se necesita del reconocimiento a la pluralidad de la condición de la acción humana, del autoconocimiento de la individualidad en la realidad y su contexto e interacción en la sociedad, del vivenciar los derechos, pues sólo así se podrá transformar la sociedad. El primer paso es desde lo individual, pues en escenarios comparativos, la réplica de las experiencias exitosas mejorarán la dignidad humana.

La comunicación entre los gobernantes y los gobernados y la responsabilidad del Estado, está pensada para generar confusiones y distracción frente a la reclamación y exigencia de los derechos. Así como el desgastante trámite ante la acacida violación, aquí se confunden los derechos y la justicia, que se mezcla entre los mismos derechos. Del carácter de la ley, cuando no le beneficia a la sociedad, convirtiéndose en un detrimento para el derecho y la justicia, cuando la ley ha ido perdiendo su carácter de ser general, impersonal y abstracta, y obedece a los interés políticos, grupales, particulares, monopolios, y se convierte en aplicación heterogénea, es cuando la sociedad advierte la inseguridad jurídica, pero sin identificar de quién debe defenderse.

Disminuir la brecha, entendiendo que la justicia es una sola, que el derecho es justo por naturaleza, y que la ley trata de serlo. Convertir a la ley en el *serlo* se ajusta a algunas sociedades, las que se han educado en la cultura del respeto por los derechos y libertades, las que logran convivir en el *deber ser*, y tal vez con la nueva y pretendida tendencia de la seguridad humana, que se extienda la nueva dignidad humana.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Abogada, especialista en Pedagogía de los Derechos Humanos, magíster en Derecho Contractual Público y Privado, consultora en política pública de desmovilización, desarme y reintegración. Docente de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP. Bogotá Colombia. Correo electrónico: carolinaestepa@gmail.com

<sup>2</sup> 1873. Citado por Michel Foucault en *La verdad y las formas jurídicas*.

## INTRODUCCIÓN

Concebir a la justicia, la igualdad, la libertad, la solidaridad, la seguridad, como los pilares de los derechos humanos, en el interés de ser explicados desde lo filosófico, político, jurídico, moral, o social, etc., todos con un fondo voluntario y filantrópico, que se presume como el resultado de la racionalidad del individuo, no podrían verse simplificadas al nominalismo jurídico. La búsqueda de los derechos que trasciendan en el mejoramiento de la calidad y condiciones de vida de los individuos, en la mayor parte del planeta, se han confundido y distraído de su núcleo ante la positivización y pluralidad de normas, que en lugar de funcionar en pro del individuo, se han convertido en la mayor dificultad frente al acceso y realización de los derechos. Resolver cómo vincular el derecho y su ejecución, superando la retórica, requiere del entender individual de los derechos y de la vida en el goce de los mismos.

El fin del derecho, de la ley, de la justicia, podría entrecruzarse en la pretensión de conducir a la sociedad a una coexistencia pacífica, en el ejercicio de las libertades y los derechos, y el goce de una vida en condiciones de dignidad y paz. Sin embargo, ¿cuáles son las condiciones que cada individuo considera dignas?, ¿quién define los límites de la dignidad?, ¿son los gobernantes los que marcan el camino de la sociedad?, ¿cómo se administran los derechos?, surgen interminables cuestionamientos. Pero valdría la pena indagar con el fin de determinar cuál es la realidad que mide el progreso de la especie humana, en consonancia con De la Riva: *¿Es posible para cualquier persona actuar, vivir, sin preguntarse por la realidad en la que vive y actúa, sin conocerla —hasta donde sea posible—, sin tratar de comprenderla? No se puede transformar lo que no se conoce* (sf:11). La respuesta es sí. Efectivamente, no se puede transformar lo que no se conoce. Éste es uno de los resultados de las sociedades llenas de “derechos de papel”: multitud de personas convertidas en víctimas del Estado. Al Estado se le exige la justiciabilidad de los derechos, so pena de señalamiento internacional, sanción política, la condena al pago de indemnización, sanción jurídica y se le puede juzgar por acción, omisión o aquiescencia, y finalmente el damnificado, termina siendo reparado, pero ¿en qué momento el Estado dejó de cumplir con sus responsabilidades y pasó al intercambio de derechos por indemnizaciones? Al ser realmente la sociedad a la que se le traslada el pago de los fallos, el dinero del Estado es el producto de los impuestos. Parece que la sociedad no se ha enterado de la realidad en que vive y actúa, de lo contrario no se permitiría la mercantilización los derechos, pues se esperaría de una sociedad consciente, primero, no permitirse llegar a los límites irracionales de autodestrucción, como los que se ha alcanzado, y segundo, exigir sus derechos a través de la democracia racional. Entonces, se lograría delimitar la historia reiterada, de que en la guerra hasta el vencedor sale derrotado, ya que nadie puede gobernar sobre los muertos (Arendt.2012:227), pero si se indemniza a los vivos, por sus muertos, se hace permisiva la violación sistemática de los derechos.

Esta mercantilización de derechos llena poco a poco a la sociedad de personas ancladas a una vida a la espera de recibir la indemnización del Estado, es llevarlos a perderse de la realidad de su propia existencia tratando de ser compensada con la expectativa de recibir una suma de dinero que, en condiciones normales de satisfacción de derechos,



no compensaría el hecho victimizante. El Estado es el responsable de dar a conocer los derechos y de superar el insostenible modelo asistencialista, pues sólo en la medida en que se eduque al individuo en el reconocimiento de sus derechos, y éste los racionalice y materialice, sólo hasta ese momento puede llegar a transformar su realidad.

Entender que todas las especies se hallan conectadas entre sí y cuando una es insatisfactoria desmerece a las restantes, pues debe reinar una suerte de equilibrio entre las mismas (Salerno. 2013:187), ubica en un escenario de corresponsabilidad a todos los individuos, dado que el mejoramiento de la individualidad replica en la colectividad, tanto en negativo como en positivo. Por lo tanto, es la sociedad la que ejerce el control sobre los individuos, sobre el límite de los comportamientos que no afecten a la colectividad, y es allí, en donde la regulación normativa debe intervenir.

## LA BRECHA

Tenemos más información que nunca pero sabemos menos que nunca (De la Riva.sf:12). Todos reclaman sus derechos, pocos recuerdan sus deberes, y si se trata de derechos humanos, cada uno los interpreta desde su acomodada óptica, desde su mundo y sus experiencias, lo cual hace que se hable de mil formas ininteligibles. El lenguaje de los derechos humanos requiere del reconocimiento de la pluralidad, que es la condición de la acción humana debido a que todos somos lo mismo, es decir, humanos, y por tanto nadie es igual a cualquier otro que haya vivido, viva o vivirá (Arendt,2012:36). Esta diferencia humana no sería susceptible de clasificación normativa, sin embargo, se clasifica constantemente a los seres humanos, con estribo legal, como vulnerables y no vulnerables, como sujetos de especial protección, en grupos que van generando discriminación, clasificación social, segregación otra especie de apartheid, el de la ignorancia social-colectiva, conocida y avalada y casi promovida por el mismo Estado y fortalecida por los medios de comunicación.

Clasificar constantemente a los seres humanos es una de las razones por las que las cosas a conocer y el propio conocimiento se confunden. Es decir, se pierde la esencia de los derechos entre las normas, los procedimientos, los jueces, los tribunales, los fallos, la doble instancia, entre las instituciones, los instrumentos y los sistemas internacionales de protección. Sin embargo, el estadio de ignorancia no elimina a los individuos ni a los Estados de la exigibilidad de los derechos, así como la ignorancia de la ley no sirve de excusa para los individuos frente a la violación de las normas y su consecuente responsabilidad.

Adicionalmente existe una amplia confusión al establecer las competencias del Estado (a través de sus agentes-servidores-funcionarios), como el garante de los derechos y responsable de la violación de los derechos humanos, o de las infracciones al derecho internacional humanitario. Esto se debe a una confusión: la de no saber ni identificar qué es el Estado. Si el Estado no es una casa, ni una iglesia, ni un imperio, el Estado sólo existe por sí y para sí mismo. El Estado sólo existe como Estados, en plural (Foucault. 2007:20), para reconocerse entre los demás Estados. Es el que los culpa a todos, pero no identifica a ningún responsable, trasladándose así, entre la confusión, toda la carga a la

misma sociedad en la que la pereza y la cobardía son las que nos llevan a no otorgarnos la decisión, la fuerza y el coraje de tener con nosotros mismos la relación de autonomía que nos permita servirnos de nuestra razón y nuestra moral (Foucault. 2009:49), exigiendo el progreso constante para el género humano y castigando las faltas contra el mismo de la manera más pensada hasta ahora: la democracia. El elemento esencial del fortalecimiento del Estado está en las mismas leyes, entre los hacedores de las leyes que administran el interés general, en el convencimiento del ejercicio de la democracia.

Se esperaría superar la brecha del conocimiento a través de la información con la revolución tecnológica, pero al descubrir que la cantidad de información no es sinónimo de calidad ni garantía de conocimiento, y siguiendo a De la Riva, [¿] cómo controlar el problema de la saturación informativa [¿]. Hay tanta información disponible que tenemos serias dificultades para distinguir y relacionar la que es significativa, la que tiene sentido, la que nos sirve, la que nos permite comprender y actuar. El resultado es, a menudo, la confusión y el bloqueo, la ignorancia. Nos perdemos en el bosque sin poder distinguir los árboles (sf.12); existen tantos derechos como peticiones indemnizatorias, y se busca el reconocimiento de otros tantos, que la humanidad se ha olvidado de estrenarlos, experimentarlos por lo menos una vez en su existencia.

Superar la brecha en la que se pueda vincular el derecho con el fin propio de la justicia y fortalecerlo con la ley dependerá del desarrollo alcanzado por la conciencia del individuo, y es aquí en donde deviene la arrogancia del animal inteligente, que en su interacción social, para descubrir la tan confusa y anhelada dignidad humana, activa figuras como el Estado social de derecho, la democracia, y hasta crea mecanismos de participación ciudadana, y es aquí mismo en donde se toman las decisiones de hacer o no hacer, o hacer todo para que no funcione, utilizando al derecho como medio para legitimar toda clase de decisiones, cuyos efectos jurídicos y políticos afectarán directa e indirectamente a la sociedad, que la mayoría de veces no se entera de lo que está pasando en su vida, ni a sus alrededores, ni mucho menos con sus derechos, lo cual los sube como en una rueda de hámster, sin respuestas ni evolución, sólo se les enseña a señalarse entre sí, a buscar culpables y a consumir, y entre las violaciones de derechos se busca quién es más responsables entre el Estado y la sociedad; esta situación dará lugar a un sinnúmero de culpables, que permite la inversión de papeles y desemboca en un reino de broma, en un sistema de falsas reglas y en una caricatura de sí misma (Balandier.1994:87-88). Son sociedades que no dejan de correr en la rueda tras el premio de papel, que además de inservible, es inaccesible entre las rejas.



En las sociedades que conocemos, se admite —así lo quieren hacer creer quienes gobiernan, pero es también lo que creen los gobernados, por cobardía y pereza— que sólo puede haber obediencias cuando hay ausencia de razonamiento, y Foucault citando a Kant, da tres ejemplos: el de los oficiales que dicen a sus soldados: no razonen, obedezcan; el del sacerdote que dice a los fieles: no razonen, crean, y el del funcionario fiscal que dice: no razonen, paguen (2009:51); en consecuencia, en qué clasificación grupal de la no razón aún sigue una sociedad desubicada, que trata de encontrar sus derechos, negándose los al que tiene al lado.

## LA JUSTICIA ES UNA SOLA. EL DERECHO ES JUSTO POR NATURALEZA. LA LEY TRATA DE SERLO

Se busca una justicia aplicable entre ciudadanos iguales y libres. La Corte Constitucional de Colombia clasifica la igualdad en material, formal y sujetos de especial protección, tres grupos de iguales, es la perfecta justificación para los tratos desiguales. No tendría mucho qué interpretar ante la claridad de exposición de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.*

Esta definición no admitiría ninguna clasificación, menos aun cuando las condiciones de vulnerabilidad se han establecido para ser permanentes y no con el carácter de transitorio y superable.

Suele repetirse incesantemente entre los ciudadanos, a través de la historia, cómo se ha experimentado el debilitamiento de la justicia, el utilitarismo del derecho y el acomodamiento de la ley, la falta de independencia entre poderes y entre jueces y magistrados, esto afecta el fondo de la justicia; el derecho se ajusta a la ley y viceversa, y la sociedad continúa preguntándose: ¿a dónde dirigirse para reclamar justicia, si la iniquidad de los poderosos nos mata? (Foucault. 2009:149), pero no son precisamente los muertos los que pueden actuar.

### La ley o la norma

Podrían considerarse las normas, por una parte como la legalización y legitimación de las decisiones políticas, y por otra, como el fortalecimiento de los mecanismos en los que la sociedad, en caso de verse afectada en el equilibrio de sus derechos, pueda verse auxiliada en la suspensión de los efectos o se le preste ayuda para restablecerse en condiciones similares al estado anterior.

Estaría creada para mejorar las relaciones sociales y la obligatoriedad de los derechos en caso de incumplimiento. Sin embargo, ha sido utilizada para desviar y distraer la protección de los derechos, ligado también a situaciones de inseguridad jurídica, acceso a la justicia, legalidad, impunidad, celeridad, oportunidad, entre otras.

### El derecho

Citado por Salerno, Del Vecchio hace referencia a la justicia como *carietas sapientis*, es decir, como la suprema virtud que dirige el amor hacia el fin del bien universal. Surge entonces como la sublimación, como un ideal, pero exige una previa determinación jurídica, ya que no puede operar por sí sola, requiriendo de un soporte en el derecho para poder ser ejercida, y la fórmula de dar a cada uno lo suyo. (2013:190). Éste es el momento en el que el derecho y la justicia harán efectivos los derechos, incluyendo los derechos humanos.



Sin embargo cuando Couture indica: “Tu deber es luchar por el Derecho, pero el día en que encuentres en conflicto el Derecho con la justicia, lucha por la justicia”. (Salerno. 2013:193), así es como regresa el hámster a la rueda y continúa persiguiendo sus derechos de papel, cuando el fin valorativo de la justicia es interpretado, por otro ser humano, que olvida o confunde que el Derecho es un soporte de la justicia, y se traslada a la posesión de la razón, la verdad y se apropia de la impartición de justicia.

La justicia también se ha clasificado en justicia ordinaria, especializada, internacional. Existe también el caso de la justicia transicional, que no es un tipo especial de justicia sino una forma de abordarla en épocas de transición desde una situación de conflicto o de represión por parte del Estado. Al tratar de conseguir la rendición de cuentas y la reparación de las víctimas, la justicia transicional proporciona a las víctimas el reconocimiento de sus derechos, fomentando la confianza ciudadana y fortaleciendo el Estado de derecho. Esta justicia no difiere del resto de aplicación de lo que se espera que sea. Sus componentes vitales son verdad, justicia y reparación, sólo es una justicia que tiene nuevos significados (Gallego, 2012:88) y la posibilidad de generar un cambio en la sociedad que espera vivir en paz.

Si se analiza este caso desde los actores fuera del conflicto, es posible cuestionarse sobre cómo entiende la sociedad la negociación de lo que considera injusto. La justicia va modulada con lo político, podría pensarse que todo está calculado, desde la creación de la norma y del injusto, la medida de la reacción social, y ya se han tasado las indemnizaciones. Es así como debe engranarse el derecho nuevamente, para crear la discusión en la que el derecho permanezca en la búsqueda de la efectividad de la justicia. En todo caso, tanto la justicia como el derecho son los medios en los que se fortalece el poder político, con los que se autodota de mecanismos de absorción de la cultura, en sus varios aspectos o manifestaciones, como forma de su propia legitimación (Foucault. 2007:22), y es a través de la ley.

### **La seguridad jurídica y la justicia**

La seguridad jurídica nació para imponer límites claros a los excesos del absolutismo. Como locución nació junto con el *Estado de derecho* (Ortiz, 2007:137); hoy es la garantía de la libertad, la igualdad y la justicia. Para Gallego, es entendida como un estado psíquico en el que los seres humanos “perciben” satisfacción y tranquilidad por observar cómo se garantiza y, a su vez, cómo se materializa el catálogo de valores que posee el ordenamiento jurídico (2012:76). Estas dos acepciones están unidas y encuentran el mismo camino, es la seguridad del individuo frente al poder del Estado, que es el más fuerte de los poderes humanos, máxime cuando lo detentan las clases dominantes. Se constituye como el límite a todos los poderes, que tienden al abuso y al mismo tiempo son los que se proclaman como los que protegen los derechos humanos (Ortiz, 2007:138). Así, la seguridad jurídica será el fin mismo de la justicia.

### **Transición de la justicia a la seguridad humana**

¿Es posible la exigibilidad de la seguridad humana a través de la justicia o del derecho o de nuevas normas? Se repetirán los principios y necesidades ya identificadas,

sobrediagnosticadas y reinventadas con otros nombres, con otras maneras de decirlo, pero sin una intervención que impacte realmente en la sociedad.

Los componentes esenciales de la seguridad humana enunciados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se orientan en lo que significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad, con dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad (PNUD.1994:26).

Durante los últimos años, el concepto de seguridad humana ha aparecido en los debates relacionados con el papel del Estado y su responsabilidad de proteger a las personas. Actualmente se están entrelazando los conceptos de seguridad humana, derechos humanos y desarrollo humano, en los que las tres tienen como finalidad común la protección integral y más amplia posible de las personas (CDHDF, 2015:13).

En el concepto individual, la seguridad humana constituye una herramienta útil para responder a una multiplicidad de amenazas “que no pueden ser entendidas ni atendidas plenamente con los conceptos, normas y políticas públicas tradicionales en materia de seguridad pública o seguridad nacional (CDHDF, 2015:16).

El concepto de *desarrollo humano* parte de que la verdadera riqueza de los países son las personas y, por tanto, “el objetivo del desarrollo debe ser la creación de condiciones que permitan que las personas tengan una vida larga, sustentable y creativa” (CDHDF, 2015:18).

Y la definición más pretenciosa será aquella que defina a los *derechos humanos* cómo la expresión máxima del individuo, de determinar sus acciones y responsabilidades (libre albedrío), para sí mismo y en consecuencia para la sociedad (libertad) y los cuales han sido reconocidos como elementos básicos del desarrollo del ser en la esfera de la dignidad humana.

La seguridad humana, independientemente de vincular tres definiciones, conlleva al reconocimiento de la vulnerabilidad del individuo y el peligro que le rodea a causa de otros como él. Por lo tanto, la seguridad humana nuevamente recae en la conciencia humana.

## CONCLUSIONES

Las brechas las impone y alimenta la misma sociedad, a través de la exclusión y el prejuicio. Con el tiempo, éstas se han ido ampliando por las limitaciones del uso del derecho (acceso a la justicia), por la desconfianza en las figuras de autoridad jurídica y de control (jueces, fiscales, magistrados, procuraduría, contraloría, etc.), por desconfianza en los Gobiernos, por confusión sobre las responsabilidades del Estado, por descrédito del poder legislativo, en la ausencia de independencia de los poderes.



Por naturaleza, el derecho, la justicia, la ley, fueron creadas para servirle a la humanidad, al regular las conductas individuales al límite que no se afectara la sociedad.

El lenguaje de los derechos humanos requiere del reconocimiento de la pluralidad de las diferencias, las libertades, igualdades, pero no puede limitarse al mismo lenguaje del derecho, porque es más amplio, contiene a la justicia, porque es parte de la misma naturaleza de la dignidad humana que ampara a cada ser humano.

Los problemas de la sociedad dependen de la clase de individuos que coexisten en un mismo lugar que les exige convivencia. El desarrollo de la seguridad jurídica permite el equilibrio entre las relaciones sociales, porque de manera libre y voluntaria se cumplen los acuerdos, pactos sociales, el contrato social, en una parte de la historia, la conciencia, en otra parte de la misma historia.

Es la expresión de la naturaleza humana advertir que el peligro que rodea al hombre, lo causan otros hombres. Será que el hombre sigue reafirmando a Hobbes, y sigue siendo un lobo para el hombre.



## FUENTES DE CONSULTA

- ARENDDT, H. (2012). La condición humana. Paidós: Barcelona.
- BALANDIER, G (1994). El poder en escenas. Paidós: Barcelona.
- COMISIÓN de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Seguridad Humana, una apuesta imprescindible. (2015). Primera edición, México DF.
- DE LA RIVA, F. Colección "A fuego lento": Metodologías de análisis de la realidad global y local. Plataforma para la promoción del voluntariado en España. SF.
- DE OLIVEIRA Cantarelli. M. (2004). "Poder, política y derechos humanos". En revista: ESMAFE. ESCOLA DE MAGISTRATURA FEDERAL DA 5ª REGIÃO. No. 6.
- FOUCAULT, M. (2007). Nacimiento de la biopolítica. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- FOUCAULT, M (2009). El gobierno de sí y de los otros. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- GALLEGO Marín. CA. "El concepto de seguridad jurídica en el Estado social" (2012). Jurid. Manizales (Colombia), 9(2): 70 - 90, julio-diciembre 2012.
- ORTIZ Rivas, H. A. (2007). Derechos Humanos. Cuarta edición. Ibáñez. Bogotá D.C.
- PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, México, pnud/fce, 1994, pp. 26 y 27, disponible en <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)>, Consulta: el 25 de abril de 2015.
- SALERNO, M. U. (2013). El ideal de justicia en la cultura [en línea], Prudentia Iuris, 75. Págs. 183-193. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/ideal-justicia-cultura-salerno.pdf>. Consultado: Mayo 2 de 2015.





# LA INEFICACIA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ARRAIGO

Javier Alberto García González <sup>1</sup>

## RESUMEN

Las próximas líneas se realizaron tomando la postura del ministro José Ramón Cossío en el amparo directo en revisión 1250/2012 (arraigo) y se enfocarán, en específico, al estudio sobre la figura del arraigo, ya que en muchas conferencias, publicaciones o coloquios, se tocan los temas de la supremacía de la Constitución y de la nueva forma de interpretar las normas; pero a raíz de la reforma del 10 de junio de 2011 en materia de arraigo cabe preguntarse: ¿las autoridades realmente aplican los principios los derechos humanos establecidos en la constitución y en los tratados? ¿En el arraigo, las normas relativas a los derechos humanos se interpretan de conformidad con la Constitución y los tratados? ¿Se garantiza la protección más amplia a un arraigado? ¿Las autoridades cumplen con su obligación de respetar y garantizar los derechos humanos?



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Abogado, funcionario público en el Gobierno del estado de Jalisco, México. Correo electrónico: javiergarcia379@hotmail.com

## PROBLEMÁTICA

A 5 años de que entró en vigor la reforma del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos que reformó el artículo 1 constitucional e integralmente la estructura del Poder Judicial de la federación, dada la recomendación que hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco<sup>2</sup>, no hay dudas, porque quedó estipulado a nivel constitucional, que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Como antecedente a la reforma en materia de derechos humanos, en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 se reformaron diez artículos de la Constitución en materia de seguridad y justicia; sin embargo, no se circunscribió al establecimiento del sistema procesal penal acusatorio, sino que se trató de una reforma integral que incluyó, además, los ejes de la regulación de otros aspectos en materia de seguridad pública, extinción de dominio, ejecución de sanciones y el régimen especial contra la delincuencia organizada.

En efecto, además de establecerse un sistema penal que brindara mayor protección a los derechos humanos y garantías a los ciudadanos, también se dispuso una regulación especial que circunscribiera a la delincuencia organizada con el propósito de establecer mecanismos que permitieran hacerle frente. Debe recordarse que dada la compleja situación de inseguridad y violencia que prevaleció en el país en el pasado reciente, se hizo necesaria la previsión de una figura excepcional como lo es el arraigo

El artículo undécimo del transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, estableció que la figura del "arraigo domiciliario", podrá solicitarse al juzgador cuando se trate de delitos graves, siempre que dicha medida sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia y que de decretarse el establecimiento de esta medida, su vigencia tiene una duración máxima de cuarenta días<sup>4</sup>.

El antecedente que nos lleva a abordar el tema es el suscitado el 8 de mayo de 2012, en el que se realizó una denuncia de hechos en contra de una persona del sexo masculino, quien fue puesto a disposición del agente del Ministerio Público Especial de Delitos Familiares, Sexuales y Adolescentes del Estado de Aguascalientes como probable responsable de la comisión de los delitos de corrupción de menores, violación y abuso sexual en agravio de una menor, por lo que dicha autoridad decretó la retención ministerial; posteriormente, visto el estado procesal que guardaban las diligencias de la averiguación previa, se señaló que era procedente la solicitud de arraigo en virtud de que de las constancias de antecedentes, los delitos por los cuales se integró la indagatoria eran los de corrupción de menores, violación y abuso sexual previstos y sancionados en la

<sup>2</sup> Expediente 912/10 varios. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>3</sup> <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

<sup>4</sup> [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008)



legislación penal para el estado de Aguascalientes. De lo anterior, el juez quinto penal de Aguascalientes decretó la petición con la finalidad de recabar elementos probatorios para acreditar su probable responsabilidad en la comisión de esos hechos y por existir la posibilidad de que se sustrajera a la acción de la justicia. Por esta última determinación se agravia el detenido mediante el juicio de amparo, y el presidente del Alto Tribunal, después de varias etapas procesales, mediante acuerdo de 20 de septiembre de 2012 ordenó turnar los autos al ministro José Ramón Cossío Díaz para su estudio, análisis y presentación en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a dicho asunto se le asignó el número de amparo en revisión 546/2012.

En la propuesta se analizó que los actos reclamados *eran la detención, la privación de la libertad y el arraigo* decretado en contra del quejoso y que el juez de amparo decretó el sobreseimiento del juicio, en términos del artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, ante la negativa de las autoridades señaladas como responsables de haber emitido los actos que en la demanda se les reclamó.

El ministro ponente mencionó que haría una adecuación al proyecto con base en el criterio sustentado en la acción de inconstitucionalidad 29/2012, en la cual sólo se establecieron los efectos en caso de concesión del amparo y en la cual se declaró la invalidez del artículo 291 de la legislación penal del estado de Aguascalientes, por lo tanto, la orden de arraigo dictada en contra del quejoso resultó ilegal por la falta de fundamentación y motivación al estar sustentada en un artículo declarado inconstitucional en la acción anteriormente identificada, lo cual fu aprobado por mayoría de siete votos a favor del proyecto modificado<sup>5</sup>.

Es así como el proyecto en la acción 29/2012 implícitamente aceptó la constitucionalidad de dicho artículo undécimo transitorio y con ello la figura del arraigo; sin embargo, se cree que se está haciendo una lectura equivocada del precedente.

Haciendo un análisis de la posición del ministro José Ramón Cossío<sup>6</sup> en el amparo directo en revisión 1250/12 (arraigo), la finalidad del artículo transitorio en comento era ampliar la competencia material para la emisión de las órdenes de arraigo a los delitos graves<sup>7</sup> (homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas<sup>8</sup>), esta afirmación tenía un sentido puramente descriptivo frente a la posibilidad de que las legislaturas locales

<sup>5</sup> Los efectos de esta sentencia se sustentaron con base en la mencionada acción de inconstitucionalidad, aunque con mayor amplitud puesto que se determinó constreñir al juez de la causa penal a que, mediante un auto que emita en la etapa procedimental en que se encuentre el juicio penal, determine qué pruebas deben excluirse de toda valoración, por estar inmediata y directamente relacionadas con el arraigo, que son aquellas que no hubieran podido obtenerse a menos de que la persona fuera privada de su libertad personal mediante dicha medida, lo cual debe hacer del conocimiento de las partes en el juicio. Por último, el ministro presidente mencionó que lo particularmente valioso es precisamente hacer esa determinación, en cuanto al parámetro de exclusión, que se elabora precisamente en función de la extensión de la cadena de causalidad que existe entre la conducta ilícita del arraigo, y la obtención de las pruebas. <http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=143471&SeguimientoID=586> consultado el 13 de mayo de 2015.

<sup>6</sup> Para desarrollar el presente ensayo se tomó la postura del ministro José Ramón Cossío en el amparo directo en revisión 1250/2012 (arraigo). Dentro de la fuente en la página <http://www.sitios.scjn.gob.mx/jrcossio/sites/default/files/articulos/prt140415.pdf>

<sup>7</sup> De conformidad con lo prescrito por el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>8</sup> Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

emitieran leyes que establecieran la posibilidad de emisión de órdenes de arraigo por parte de la autoridades locales.

En los precedentes (señala el ministro José Ramón Cossío) “nunca se evaluó el transitorio como parte de parámetro de regularidad de las normas legislativas que establecían el arraigo (en ese caso, del estado de Aguascalientes), sino que simplemente se le excluyó del mismo”, considerando que las autoridades locales no eran competentes para emitir normas que contemplaran el arraigo por parte de autoridades locales y que el artículo décimo primero transitorio no les resultaba aplicable.

Y siguió indicando el ministro José Ramón Cossío: “Por ello, considero que el proyecto debió haber enfrentado el problema de la función de los artículos transitorios de una reforma constitucional y preguntarse si los mismos pueden hacer extensiva material y temporalmente lo que la mayoría de este Tribunal llama una “restricción” a los derechos humanos mediante el establecimiento de una competencia para que las autoridades emitan una orden que afecta de manera directa la libertad personal y de tránsito”.

El fondo de la resolución del varios 912/2010, puso en armonía la integración de un parámetro de control constitucional de conformidad con los derechos humanos, y al analizar la figura del arraigo primeramente se cree que se debe partir desde esa óptica y no partiendo primeramente de si existe o no competencia. Tan es así que el artículo 1 de la Constitución debe leerse e interpretarse de manera conjunta con lo que dispone el artículo 133 y, a partir de ello, establecer el parámetro de control de la regularidad de las normas que integran el sistema jurídico mexicano<sup>9</sup>, ya que este parámetro se refiere al conjunto de normas a partir del cual se determina la regularidad o la validez de las normas que integran al ordenamiento jurídico mexicano, bajo el principio *pro persona*<sup>10</sup>.

Esta protección amplia de las personas deberán cumplirla los juzgadores en cada uno de los casos que se les presenten en el ámbito de sus competencias, y deberán elegir si son los estándares nacionales o los internacionales sobre un determinado derecho humano los que resultan más favorables.

Consecuentemente, corresponde a los jueces, en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales, la realización de un ejercicio de valoración derivado del mandato contenido en la parte final del segundo párrafo del nuevo artículo 1 constitucional para la elección del estándar normativo que integrará el parámetro de regularidad constitucional a aplicar en cada caso concreto, buscando siempre el objetivo constitucional: aplicar el que resulte en el mayor beneficio de las personas.



<sup>9</sup> Véanse los párrafos 27 y ss. del asunto varios 912/2010, resuelto por el Tribunal Pleno en la sesión de 14 de julio de dos mil once.

<sup>10</sup> Dicho parámetro está compuesto, en el párrafo 31 del varios 912/2010, de la siguiente manera:

- Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal (con fundamento en los artículos 1 y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación;
- Todos los derechos humanos contenidos en Tratados de los que el Estado mexicano sea parte;
- Los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecidos en las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y los criterios orientadores (considerados vinculantes desde la CT. 293/2011) de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.

A partir de esta obligación genérica de todos los jueces del Estado mexicano, ya en el ámbito de sus atribuciones y tratándose de las acciones de inconstitucionalidad, como se hizo en la acción 155/2007 (trabajo forzado<sup>11</sup>), la SCJN ya no limita al texto constitucional, o poner en primer lugar su competencia y restricciones, como ahora lo hace la mayoría del Tribunal Pleno a partir del caso 293/2011<sup>12</sup>, sino que también debe tomar en cuenta lo establecido en los convenios internacionales suscritos por el Estado mexicano, aun cuando no hayan sido invocados. Así, la integración del parámetro de control de constitucionalidad en cada caso concreto, para el posterior ejercicio de valoración derivado del mandato contenido en la parte final del segundo párrafo del nuevo artículo 1 constitucional realizado por el Tribunal, debe incluir de forma oficiosa los estándares derivados de las disposiciones internacionales que establezcan derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano.

De este modo, no se puede considerar suficiente la mera afirmación de que existe una restricción en la Constitución o la afirmación de que los derechos no deben ser tenidos como absolutos para aceptar que la norma constitucional, y en particular un artículo transitorio como el decimoprimer, justifican la existencia de todas las normas locales en materia de arraigo (señala el Ministro).

Hay que recordar que el punto de partida no es la competencia otorgada a los diversos órganos del Estado, sino el derecho establecido constitucionalmente. Este derecho debe ser construido con los parámetros más favorables a la persona humana, independientemente de su fuente, para estar en capacidad de evaluar si su contenido es acorde o no con el objetivo establecido en el artículo 1 de la Constitución Federal.

Señala el ministro Cossío que según la estructura de la redacción idéntica tanto en el 16 constitucional como en el transitorio decimoprimer de la reforma de 18 de junio de 2008, “el arraigo es un mecanismo que, fuera de proceso, priva de su libertad a una persona sin que haya sido acusada formalmente para asegurar el éxito de la investigación, exista riesgo o protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga de la acción de la justicia”, por lo que se considera que de la estructura lógica de la medida deriva su naturaleza como auxiliar en el ejercicio de una investigación. Las demás hipótesis que justifican la medida, relativas a la protección de personas o bienes jurídicos o la existencia de riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga de la acción de la justicia, no son hipótesis autónomas, sino que dependen de su verdadero objetivo: el éxito de la investigación; si se tuviesen los elementos suficientes para la acusación, ningún sentido tendría el arraigo como medida cautelar autónoma fuera de proceso.



<sup>11</sup> <http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Meza/Accion155-2007.pdf> consultada el 12 de mayo de 2015.

<sup>12</sup> <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf> consultada el 12 de mayo de 2015.

Esto demuestra que el arraigo es una medida de auxilio a la actividad investigadora deficiente y no una medida cautelar que prevenga condiciones particulares derivadas de las características del inculpado (Señala el Ministro).

De este modo, el arraigo claramente afecta un cúmulo de derechos al llevarse a cabo en una fase previa a la consignación del imputado, aun cuando dicho arraigo esté bajo control judicial, estos derechos son la libertad personal, debido proceso, presunción de inocencia, integridad física por riesgo de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes y libertad de circulación, por lo que se considera que las medidas que establecen el arraigo deben pasar por un estándar más severo que en el caso de la protección a la intimidad personal.

Señala el ministro que “si aplicáramos a la figura del arraigo los estándares para la protección y posible restricción de estos derechos en una sociedad democrática, nos encontraríamos frente a algo que no sería distinguible del proceso judicial mismo, ya que no solamente se requeriría la existencia de un control judicial, sino de una acusación en sentido formal, por lo que la medida perdería todo su sentido”. Por ello, se considera que para la restricción de estos derechos cualquier estándar menor al proceso penal mismo resulta inaceptable<sup>13</sup>.

La Convención Americana de los Derechos Humanos establece en sus artículos 5 (integridad personal), 7 (libertad personal. Puesta a disposición sin demora), 8 (garantías judiciales y presunción de inocencia) y 22 (libertad de tránsito), claras protecciones al individuo que se ven afectadas de manera severa por una medida como el arraigo:

**Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal**

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

**Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.



<sup>13</sup> Si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH) en la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) no ha generado criterios específicos sobre la figura del arraigo, sí se ha acercado a ello al resolver diversos casos relacionados con la libertad personal (es de especial mención el caso de Cabrera García y Montiel Flores vs. México, sentencia de 26 de noviembre de 2010, ya que es un caso en contra del Estado mexicano con las consiguientes características de obligatoriedad); asimismo, contamos con varias opiniones de comités y de grupos de trabajo internacionales que se refieren directamente a la figura y recomiendan su eliminación. Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de la ONU: Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su visita a México (2002) E/CN.4/2003/8/Add.3. Disponible en: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/e0d30fad39c92e5fc1256ccc0035bb0a?OpenDocument>; Comité contra la Tortura de la ONU: Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura (2007). CAT/C/MEX/CO/4. Disponible en: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/2e3ffd18d95b0739c12572b30042e140?Open](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/2e3ffd18d95b0739c12572b30042e140?Open)

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

**Artículo 8. Garantías Judiciales**

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.

**Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia**

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

Si bien el arraigo afecta a cada uno de estos derechos contemplados en los preceptos citados, es el derecho a la libertad personal y sus garantías establecidas en el artículo 7 el que resulta más afectado, impactando en la violación de los demás derechos. El derecho a la libertad personal en la Convención contiene una serie de garantías, entre ellas el control judicial, la puesta a disposición sin demora ante un juez para calificar la legalidad de la detención, ser juzgada dentro de un plazo razonable o ser puesta en libertad sin perjuicio de que continúe el proceso, libertad bajo garantía de comparecencia a juicio. De esta primera lectura puede observarse que todas estas garantías conducen directamente al inicio de un proceso penal y el estándar de limitación de la libertad del individuo de la convención es justamente la existencia de este proceso, cualquier detención extra o preprocesal queda fuera de la cobertura de estas garantías.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha sostenido que el control judicial inmediato es una medida que tiende a evitar la arbitrariedad o ilegalidad de las detenciones, tomando en cuenta que en un Estado de derecho corresponde a la autoridad judicial garantizar los derechos del detenido, autorizar la adopción de medidas cautelares o de coerción, cuando sea estrictamente necesario, y procurar en general, que se trate al inculcado de manera consecuente con la presunción de inocencia. Sin embargo, este control no es suficiente para entender que se cumple con el contenido del artículo 7 de la CADH, en especial su punto 5, ya que aun cuando el arraigo pueda ser controlado judicialmente, no es suficiente para cumplir con la puesta a disposición sin demora para el inicio del proceso penal, que es el sentido del artículo 7.5.

Mantener a una persona privada de su libertad fuera de proceso, aun en condiciones de control judicial, conlleva el riesgo de vulnerar otros derechos, en particular aquéllos protegidos por el artículo 5 de la CADH relativos a la integridad personal. Si bien puede establecerse que el inculcado se encuentre bajo supervisión permanente de la autoridad judicial, éste se encuentra en condiciones de mayor vulnerabilidad al no estar dentro de un proceso penal, en el que la intención de la autoridad investigadora es recabar el material probatorio que le permita consolidar su acusación e iniciar el proceso, que, como ya lo afirmé, es el verdadero objetivo del arraigo.



Otra consecuencia inmediata de mantener a una persona privada de su libertad fuera de proceso, es que se viola de manera severa el principio de presunción de inocencia contenido en el artículo 8.2 de la CADH. En efecto, no es posible que el Estado sostenga la presunción de inocencia de un individuo privado de su libertad como medida cautelar sin que exista justificación mediante la emisión de un auto de inicio de proceso por autoridad competente, en el que se hayan analizado, caso por caso, las características de la acusación del sujeto, así como la posibilidad de que se evada de la justicia pero, repito, una vez iniciado el procedimiento, no antes<sup>14</sup>. La vulneración de los derechos contenidos en los artículos 5, 7, 8 y 22 de la Convención hacen imposible la generación de un examen que permita aceptar la existencia de la medida en el derecho interno mexicano.

## CONCLUSIÓN

Se puede concluir, por lo tanto, que la norma analizada sobre la figura del arraigo, va en contra del mandato constitucional de protección más amplia de la persona humana del artículo 1 constitucional.



<sup>14</sup> Como fundamento de estas consideraciones, véase caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez vs. Ecuador, sentencia de 21 de noviembre de 2007, párrafos 80 a 88; caso Fleury y otros vs. Haití, sentencia de 23 de noviembre de 2011, párrafos 53 a 64; Cabrera García y Montiel Flores vs. México, sentencia de 26 de noviembre de 2010, párrafos 90 a 102.

## FUENTES DE CONSULTA

ACCIÓN de inconstitucionalidad 29/2012,  
<http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministros/Meza/Accion155-2007.pdf>.

<https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/293-2011-PL%20CT%20Ejecutoria.pdf>.

AMPARO Directo en revisión 1250/2012 (ARRAIGO)

CONVENCIÓN Americana de los Derechos Humanos.  
[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/2e3ffd18d95b0739c-12572b30042e140?Opend](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/2e3ffd18d95b0739c-12572b30042e140?Opend).

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos  
<http://www.sitios.scjn.gob.mx/jrcossio/sites/default/files/articulos/prt140415.pdf>.

DIARIO Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008.

LEY de Amparo

SUPREMA Corte de Justicia de la Nación. Expediente 912/10 varios.  
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>.  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008).





# INTERÉS PARTICULAR VS. INTERÉS GENERAL EN LA CREACIÓN DE LA LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS Y SU REGLAMENTO

Martha Cristina Daniels Rodríguez <sup>1</sup>

## RESUMEN

Esta ponencia presenta un ejemplo de la pugna entre el interés particular y el interés general en la creación, discusión y aprobación de leyes. En México, la ley de bioseguridad y su reglamento intentan conciliar los intereses de los actores involucrados, en donde cada uno tiene argumentos y razones específicas y válidas para buscar que su visión sea la que se refleje en el producto final. La tarea del legislador, en este sentido, requiere conocimiento, tacto, visión, prudencia y un enorme sentido de responsabilidad.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Doctora en Derecho Público. Investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana. Correo electrónico: mc\_daniels@hotmail.com

## INTRODUCCIÓN

El hecho de que las leyes respondan a un interés general en oposición a uno particular, resulta especialmente importante cuando se trata de legislación relacionada con la protección ambiental y de la salud humana, como es el caso de la ley y el reglamento que se analizan en estas líneas. La creación de leyes de orden público responde, o debiera responder, a esta directriz estatal. En el caso específico de la regulación de la bioseguridad, el legislador ha intentado conciliar una diversidad de derechos involucrados, entre los que destacan el derecho a la salud, al ambiente y al desarrollo.

## INTERÉS GENERAL E INTERÉS PARTICULAR

Cuando se redactan las leyes, el legislador busca responder a un interés general o un bien común, por encima de intereses particulares, pero ¿qué es el interés general?, ¿la suma de intereses particulares?, ¿o es acaso un interés diferente que se encuentra por encima de los beneficios individuales? Cuando decidimos convivir en sociedad bajo disposiciones normativas (morales, jurídicas, religiosas, etcétera), aceptamos, en cierta medida, poner de lado nuestros intereses particulares para contribuir al bienestar general, que puede o no coincidir con nuestras inclinaciones o deseos.

Rousseau señala que “el orden social constituye un derecho sagrado que sirve de base a todos los demás. Sin embargo, este derecho no es un derecho natural: está fundado sobre convenciones”<sup>2</sup>; es decir, nosotros lo buscamos, lo creamos y lo aceptamos voluntariamente. Al referirse al pacto social, el mismo autor señala que “cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo”<sup>3</sup>.

Al redactar, discutir y aprobar las leyes que tendrán vigencia en una sociedad determinada, el legislador no toma en cuenta, necesariamente, el beneficio de la mayoría; algunas veces responde a intereses de minorías bien identificadas con cierto poder, generalmente económico. Es por ello que los ciudadanos nos preguntamos si las leyes vigentes responden efectivamente al bien común o son resultado de negociaciones que nada tienen que ver con el bienestar del país.

Como señalamos, el fin del derecho es la realización del bien común y, de acuerdo con Louis Le Fur, esta cuestión “implica el sostenimiento de una justa medida entre la tradición y el progreso, y, en consecuencia, el simultáneo rechazo de la rutina y de las variaciones demasiado bruscas”<sup>4</sup>. Es decir, la labor del legislador debería ser la modificación gradual de la legislación, de manera que vaya modernizándose de acuerdo con las tendencias existentes, sin que esto implique un rompimiento total con las normas establecidas.

<sup>2</sup> Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social o principios de derecho político*, 7a. ed., Porrúa, México, 1982. pp. 4-5.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>4</sup> Le Fur, Louis et al. *Los fines del derecho. Bien común, justicia, seguridad*, Daniel Kuri Breña (trad.), Reimpresión de la 4ª ed. en español, UNAM, México, 1975, p. 16.

Esta cita me parece importante porque, en el caso que a continuación se aborda, la legislación en materia de bioseguridad en México busca responder a intereses internacionales contraídos por el Estado mexicano, al mismo tiempo que trata de ubicar al país en el contexto global, intentando el menor perjuicio posible a aquello que se debe proteger: la diversidad biológica, la cultura y la economía nacional.

Se ha dicho que la regulación de la bioseguridad en nuestro país no responde a un interés general, sino a los intereses particulares de compañías transnacionales bien identificadas, que pretenden adueñarse de recursos y crear dependencia tecnológica e incluso alimentaria. A continuación se anota el recorrido legislativo que siguieron, tanto la ley como el reglamento de bioseguridad, principales instrumentos legales en esta materia, para identificar la veracidad de tal aseveración.

### **LA LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS**

En México, derivado del compromiso adquirido con la firma del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, se creó la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), a través del proceso legislativo que a continuación se anotará.

En noviembre de 2002, diecisiete senadores del PRI, PRD y PAN presentaron al Pleno de la Cámara de Senadores la iniciativa de LBOGM, que se turnó a las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y de Estudios Legislativos<sup>5</sup>. Durante el proceso de construcción de la iniciativa, así como en su revisión, se contó con el apoyo de un grupo de expertos de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM<sup>6</sup>. Después de las discusiones, el Senado lo aprobó en el mes de abril de 2003, por 87 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones<sup>7</sup>. La iniciativa estuvo en estudio por cinco meses, durante los cuales se llevaron a cabo consultas públicas con las organizaciones civiles, campesinas, productores y demás sectores interesados en el tema.

La iniciativa de ley aprobada por el Senado se turnó como minuta a la Cámara de Diputados, según se establece en el artículo 72 constitucional, y cumplidos los requisitos de quórum que marca el artículo 63 de la carta magna, fue turnada para su estudio, discusión y dictamen, a las comisiones correspondientes. Poco más de tres meses después, la cámara revisora realizó un foro de consulta de la minuta de ley de bioseguridad de organismos genéticamente modificados, en el cual participaron los presidentes de las Comisiones de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Senadores, así como diputados locales, representantes de dependencias del ejecutivo federal, de instituciones de educación superior y de investigación, de organizaciones de productores agrícolas y campesinos, de organizaciones no gubernamentales y representantes de la cadena agroalimentaria nacional<sup>8</sup>.



<sup>5</sup> Iniciativas de ciudadanos Senadores, Legislatura LVIII, año 3, primer periodo ordinario, gaceta no. 76, 12 de noviembre de 2002. En: <http://www.senado.gob.mx>

<sup>6</sup> Dictámenes de primera lectura, Legislatura LIX, año 2, segundo periodo ordinario, gaceta no. 88, 08 de febrero de 2005. En: <http://www.senado.gob.mx>

<sup>7</sup> Dictámenes a discusión, Legislatura LVIII, año 3, Segundo periodo ordinario, gaceta no. 101, 24 de abril de 2003. En: <http://www.senado.gob.mx>

<sup>8</sup> Dictámenes de primera lectura, Legislatura LIX, *op. cit.*

La minuta no fue discutida en la siguiente sesión ordinaria, sino que se continuó con la organización de seminarios, simposios y foros, y fue hasta diciembre de 2004 cuando se expidió el dictamen aprobatorio con modificaciones a la referida minuta, votada de manera nominal con 319 votos a favor, 105 en contra y 17 abstenciones<sup>9</sup>.

Fueron necesarios veinte meses desde que la Cámara de Diputados recibió la minuta y la turnó a comisiones hasta la expedición del dictamen, pasando por el análisis del documento, realización de consultas y decisión sobre las modificaciones que se consideraron importantes.

Dándole continuidad al proceso legislativo, una vez aprobada la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, ésta se devolvió a la Cámara de Senadores el 14 de diciembre de 2004 para que se analizaran las modificaciones planteadas por los diputados.

Las comisiones unidas correspondientes coincidieron en las modificaciones planteadas en la minuta y presentaron el decreto para su aprobación a la Cámara de Senadores el 15 de febrero de 2005, en donde, después de que varios senadores se expresaran públicamente a favor y en contra del ya citado proyecto de ley, éste fue aprobado en lo general y en los artículos no reservados con 87 votos a favor, 16 en contra y 6 abstenciones; y en lo particular de los artículos 2, 9, 90, 101 y 121, con 73 votos en pro, 23 en contra y 1 abstención. En vista de lo anterior, la iniciativa de ley fue enviada al Ejecutivo Federal para su sanción.

El 18 de marzo de 2005 fue finalmente publicada, en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, que entró en vigor en mayo del mismo año. Lo más interesante es que la normativa introduce la obligación de otorgar permisos para la utilización de organismos vivos modificados, sobre los principios de “caso por caso” y “paso a paso”.

Lo anterior significa que se debe expedir un permiso para el manejo de organismos modificados en la etapa de contención, otro para su liberación experimental, otro cuando se trate de prueba piloto y uno más cuando se pretenda su comercialización. Por supuesto, cada permiso expira y puede ser revocado.

El principio de “caso por caso” se refiere al otorgamiento de permisos después de un análisis específico del asunto en particular, lo cual es bastante acertado, ya que no se puede asegurar la inocuidad de todos los transgénicos bajo cualquier circunstancia, como tampoco su peligrosidad en todos los casos.

La Ley de Bioseguridad incluye los lineamientos generales en la utilización de organismos modificados, excepto cuando se trata de medicamentos, células troncales humanas y aspectos relacionados con la propiedad intelectual, entre otros, por ser materia de otras disposiciones legales.

<sup>9</sup> *Idem.*

La ley en mención contiene algunas cuestiones controvertidas, como el etiquetado de productos que contengan organismos genéticamente modificados, la declaración de zonas libres de estos organismos, la protección a los maíces criollos, el análisis de riesgos, y la responsabilidad y compensación por la utilización de organismos genéticamente modificados.

En el artículo 101 se establece la obligación de etiquetar productos destinados al consumo humano directo, en el caso de que sus propiedades nutrimentales o su composición alimenticia sean sustancialmente diferentes a las de los productos convencionales. Esto significa que, independientemente del proceso que se utilice en su producción, lo que se toma en cuenta es el producto final obtenido.

En el caso de las semillas, de acuerdo con el mismo artículo, es obligatorio “consignar en la etiqueta que se trata de organismos genéticamente modificados, las características de la combinación genética adquirida y sus implicaciones relativas a condiciones especiales y requerimientos de cultivo, así como los cambios en las características reproductivas y productivas”. Esto, en principio, podría evitar la contaminación a cultivos vecinos y la mala utilización de la semilla modificada, además de, por supuesto, evitar el uso de estas semillas cuando no se desee hacerlo.

La ley señala, en su artículo 90, la posibilidad de establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados (OGM), particularmente para proteger cultivos orgánicos. Por otra parte, aunque el artículo 2 menciona como una de las finalidades del ordenamiento, el establecimiento de un régimen de protección especial para el maíz, dado que México es centro de origen de este producto, no es sino hasta el año 2009 que el reglamento incluye este régimen, como se verá en el apartado siguiente.

En relación con el análisis de riesgos, la principal crítica que se le haría a la ley es que incluye solamente un análisis de riesgo a la biodiversidad, sin tomar en cuenta otros factores también importantes; este análisis es elaborado por los interesados y lo presentan ante Sagarpa, Semarnat o la Secretaría de Salud en el momento de solicitar el permiso o autorización de liberación de organismos genéticamente modificados.

En cuanto a responsabilidad y compensación, la ley establece sanciones administrativas para quien incumpla las disposiciones jurídicas para el manejo de organismos modificados; además, remite a la legislación civil federal para efectos de reparación de daños causados a la salud o al patrimonio, y a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para la reparación del daño ambiental. En este último caso, es SEMARNAT, a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) quien ejerce la acción de responsabilidad, pudiendo obrar de oficio o por denuncia.



## REGLAMENTO DE LA LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS

El 19 de marzo de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados<sup>10</sup>, casi tres años después de que entrara en vigor la ley que le dio origen.

El reglamento en cuestión contiene 73 artículos en los que, en términos generales, se establecen los requisitos para solicitar permisos de liberación de organismos genéticamente modificados a nivel experimental, comercial o en programa piloto. Entre estas condiciones se incluye el estudio de los posibles riesgos ambientales, así como las medidas de monitoreo y bioseguridad que se pondrían en práctica.

El ordenamiento contiene los plazos y términos en los que la autoridad deberá conceder o negar los permisos<sup>11</sup> de liberación de organismos genéticamente modificados, así como la vigencia de los mismos. La importación de OGM que pretendan liberarse al ambiente, también deberá contar con estos permisos.

La ley preveía la existencia de una comisión interna de bioseguridad que definiera reglas para el manejo de OGM en contención, cuando se utilicen con fines de enseñanza o investigación. El reglamento especifica la manera de integrar dichas comisiones, así como sus obligaciones. Igualmente, establece los requisitos para la integración de los comités técnicos científicos que actúan como peritos en apoyo a las secretarías que deben otorgar los permisos para el manejo de organismos genéticamente modificados.

Este reglamento establece las características que deben contener los acuerdos (de Semarnat o Sagarpa) que determinen los centros de origen y diversidad genética del país, toda vez que México es centro de origen de varias especies y éstas, así como las áreas geográficas en las que se encuentran, requieren de medidas de protección adecuadas, con base en lo que decreta la Ley de Bioseguridad.

El título noveno del reglamento en cuestión fija los términos relativos a la información sobre bioseguridad. La Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) es la entidad encargada de hacer pública esta información, que va desde los permisos otorgados o negados, las zonas libres de OGM, los centros de origen y diversidad genética y otra información relevante en materia de bioseguridad.



En marzo de 2009 se adicionaron seis artículos relativos a la protección especial del maíz<sup>12</sup>. Se trata de la solicitud de información adicional para el otorgamiento de permisos para liberación experimental de maíz modificado y enfatiza la prohibición de monopolios debido al desarrollo tecnológico que proponga el solicitante.

<sup>10</sup> Puede consultarse en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LBOGM.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LBOGM.pdf)

<sup>11</sup> Ya sea que la solicitud se autorice o se niegue, el dictamen debe estar debidamente fundado y motivado.

<sup>12</sup> Ver: Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, viernes 6 de marzo de 2009, p. 40.

En el artículo 70, el reglamento obliga a Sagarpa y Semarnat a “promover la conservación *in situ* de razas y variedades de maíces criollos y sus parientes silvestres a través de los programas de subsidio u otros mecanismos de fomento para la conservación de la biodiversidad”, así como a incentivar el desarrollo de laboratorios para la detección de maíz genéticamente modificado, por parte de las autoridades competentes en materia de bioseguridad.

La ley y el reglamento de bioseguridad no son la única legislación aplicable en México para la utilización de organismos genéticamente modificados; sin embargo, son las principales disposiciones jurídicas al respecto, por lo que sirven perfectamente como ejemplo de la pugna entre interés particular e interés general al redactar las leyes relativas a un tema específico.

## CONCLUSIONES

En principio, al crear las leyes, el interés general debería prevalecer sobre los intereses particulares. Actualmente, la insatisfacción ciudadana, aunada al sentimiento de coraje, incredulidad e incluso odio hacia los legisladores (a veces gratuito y otras bien ganado) por parte de los ciudadanos que representan, hace fácil la tarea de convencer de que los intereses particulares de individuos y grupos muy bien identificados priman sobre el interés general que debiera guiar la creación de leyes; sin embargo, al analizar el proceso de creación de la legislación relativa al manejo de organismos genéticamente modificados, quizá por el tema tan polémico de que se trata, encontramos que fue importante la participación de los actores involucrados, que tenían argumentos sólidos para defender sus posturas.

¿Hay ciudadanos descontentos con la redacción de la legislación referida? Sin duda. Cada individuo tiene necesidades específicas que satisfacer; sin embargo, el objetivo de las leyes es plasmar la voluntad general. Conuerdo con lo establecido por Rousseau en cuanto a que *[f]recuentemente surge una gran diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general: ésta sólo atiende al interés común, aquélla al interés privado, siendo en resumen una suma de las voluntades particulares; pero suprimid de estas mismas voluntades las más y las menos que se destruyen entre sí, y quedará por suma de las diferencias la voluntad general*<sup>13</sup>. A partir de esta aseveración, podemos señalar, para el caso de la legislación que nos ocupa, que, si bien, no satisface el interés de cada uno de los involucrados que se encuentran en los extremos, sí es coherente con la voluntad general entendida en el sentido señalado.

Anota Rousseau que para descubrir las mejores reglas sociales que convienen a las naciones, sería preciso una inteligencia superior capaz de penetrar todas las pasiones humanas sin experimentar ninguna; que conociese a fondo nuestra naturaleza sin tener relación alguna con ella; cuya felicidad fuese independiente de nosotros y que, por tanto, desease ocuparse de la nuestra; en fin, que en el transcurso de los tiempos, reservándose una gloria lejana, pudiera trabajar en un siglo para gozar en otro. Sería menester de dioses dar leyes a los hombres<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Rousseau, Juan Jacobo. *Op. cit.*, p.16.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 21.



Finalmente, la tarea del legislador consiste en, a pesar de sus propios deseos y opiniones, intentar encontrar el punto medio entre los diversos intereses involucrados para ocuparse de ellos, al mismo tiempo que cumplir con su parte en la responsabilidad de atender las necesidades de modernización del país. Después de ello, la tarea verdaderamente importante es velar por el cumplimiento cabal de la legislación aprobada.



## FUENTES DE CONSULTA

SEGOB, DOF; Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. Diario Oficial de la Federación, primera sección, viernes 6 de marzo de 2009, p. 40.

SENADO; Dictámenes a discusión, Legislatura LVIII, año 3, Segundo periodo ordinario, Gaceta núm. 101, 24 de abril de 2003. En: <http://www.senado.gob.mx>

SENADO; Dictámenes de primera lectura, Legislatura LIX, año 2, segundo periodo ordinario, Gaceta núm. 88, 08 de febrero de 2005. En: <http://www.senado.gob.mx>

SENADO; Iniciativas de ciudadanos senadores, Legislatura LVIII, año 3, primer periodo ordinario, Gaceta núm. 76, 12 de noviembre de 2002. En: <http://www.senado.gob.mx>

LE FUR, Louis et al. Los fines del derecho. Bien común, justicia, seguridad, Daniel Kuri Breña (trad.), reimpresión de la 4ª ed. en español, UNAM, México, 1975.

LEY de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

REGLAMENTO de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. El contrato social o principios de derecho político, 7a. ed., Porrúa, México, 1982.





# CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LAS LEYES EN EL MARCO COMPETENCIAL DE LOS ÓRDENES JURÍDICOS. EL CÓDIGO NACIONAL Y LAS LEYES GENERALES EN MÉXICO

José Miguel Madero Estrada <sup>1</sup>

## RESUMEN

Diversas reformas constitucionales dieron lugar a la expedición de leyes generales, entre ellas un código y una ley nacional, que prácticamente conforman una nueva ingeniería en la formación de las leyes del Estado federal mexicano.

El estudio que aquí se presenta agrupa por igual los temas de la convocatoria desde la óptica del análisis del sistema de facultades del Congreso de la Unión, con el objeto de analizar la clasificación, naturaleza y contenidos de las leyes que se han emitido, específicamente en materia del sistema penal acusatorio, del sistema nacional anticorrupción y de la reforma político-electoral.

De esta forma, el estudio se enfoca en examinar las variables de la concurrencia legislativa que fue utilizada para construir los ordenamientos legales en los temas antes citados, en los que se advierte que el artículo 73 constitucional tiene la característica de concentrar, en una extensa lista de fracciones que superan la lógica de la técnica de la numeración progresiva, un mosaico de facultades multicompetenciales y distributivas que han llevado a obtener productos legislativos etiquetados como leyes generales y, ahora novedosamente, como código o ley nacional, a diferencia de las leyes federales y, por supuesto, de las locales, del Distrito Federal y las municipales.

Así, el estudio trata de distinguir entre ellas, tanto desde el ángulo conceptual con apoyo de la doctrina como de la misma jurisprudencia. Enseguida, se presentan algunos cuadros comparativos que buscan examinar los rasgos principales de esas leyes que forman parte del orden jurídico en México.

La conclusión, en apariencia sencilla, no deja de presentar serios desafíos para el arreglo de las competencias legislativas, tomando en cuenta que una buena parte de esas nuevas legislaciones, suscitadas al amparo de reformas trascendentales, insisten en concentrar, en detrimento de la autonomía de los estados, las facultades en favor de las autoridades federales o nacionales. Por ello, se pugna por establecer una “ley para elaborar las leyes” con el fin de que las decisiones políticas de los grupos parlamentarios del Congreso se ajusten a procedimientos y requisitos constitucionales más rigurosos.

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit. Magistrado de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Tepic, Nayarit, México. Correo electrónico: jmadero@tsjnay.gob.mx

## CONCURRENCIAS Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MÉXICO

La distribución de competencias que se origina en el modelo previsto en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se complementa con los artículos 115, 116 y 117 constitucionales<sup>2</sup>.

Serna de la Garza aduce que la competencia se obtiene a partir del análisis de muchos otros artículos en los cuales se asignan, además de las facultades expresas de la federación, otras facultades o prohibiciones a las entidades federativas<sup>3</sup>. En cuanto a las facultades concurrentes, se entiende a la órbita de competencia concedida a la federación pero que cuando deja de realizarse, y tomando en cuenta que no existe prohibición para los estados, éstos tienen el derecho de reasumirlas para concurrir a su ejercicio y aplicación. Sin embargo, si la federación legisla *a posteriori* sobre esas materias, se tendrá que derogar la legislación local.

Quiroz Acosta afirma que son cuatro las características que abordan la naturaleza del federalismo mexicano: a) la existencia de dos jurisdicciones iguales; b) la aplicación de normas federales y estatales a los individuos; c) la participación de instancias federales y locales en la reforma constitucional, y d) la supeditación de las legislaturas federal y locales a la Constitución<sup>4</sup>.

Se deduce, con ello, que en la premisa federal los poderes centrales están limitados en su actuación por las facultades explícitas, en tanto que los estados poseen todas aquellas facultades que no le hayan sido otorgadas a los poderes centrales por la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha matizado el criterio que deriva del artículo 124 constitucional y sobre las facultades concurrentes, expone:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.- Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el órgano reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3º., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de la salubridad (artículos 4º., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73,



<sup>2</sup> Elisur Arteaga Nava dice que no es del todo cierta la solución establecida en el artículo 124 constitucional, ya que no establece una norma general porque a lo largo de la Constitución existen diversas excepciones y limitaciones a la distribución de competencias. Véase la obra de Arteaga Nava, Elisur, *El sistema federal mexicano, apuntes para una teoría general*. Porrúa y Escuela Libre de Derecho, 2013.

<sup>3</sup> Dávalos Torres, José. *Interpretación constitucional del federalismo, federalismo y relaciones intergubernamentales*. Miguel Ángel Porrúa y Senado de la República, LIX Legislatura, 2003, pp. 97-98.

<sup>4</sup> Quiroz Acosta, Enrique. *Teoría de la Constitución*. Porrúa, tercera edición, México, p. 214.

fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la Federación, pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, Pleno tesis P/J. 142/2001; véase la ejecutoria y el voto en las páginas 919 y 1026, respectivamente, de dicho tomo).

Luego entonces, al salirse de los estrechos márgenes del artículo 124, la distribución de competencias puede quedar asignada de la siguiente manera:<sup>5</sup>

1. Facultades expresamente otorgadas a la federación, así como aquéllas implícitas que sean necesarias para ejercer las primeras.
2. Facultades que le corresponden a los estados a partir de un sistema de asignación residual en términos del artículo 124 de la Constitución<sup>6</sup>.
3. Facultades expresamente asignadas a los estados.
4. Facultades que se encuentren absolutamente prohibidas a los estados.
5. Facultades que sólo pueden ejercer los estados con autorización del Congreso de la Unión.
6. Facultades multicompetenciales asignadas por el texto constitucional a diversos órdenes de Gobierno sin que se disponga una articulación necesaria, reconociéndose así, por principio, libertad de configuración normativa a cada orden jurídico.
7. Facultades concurrentes asignadas por el texto constitucional al establecer expresamente que algunas facultades se ejercerán mediante la articulación entre los diversos órdenes de Gobierno (federal, estatales, municipales y del Distrito Federal), facultándose al Congreso de la Unión para la emisión de leyes generales que posibiliten dicha articulación.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el concepto de concurrencia no es un concepto general, sino que existen diversos tipos que obedecen al alcance que tiene el Congreso de la Unión para definir y modular las competencias de las entidades.

Del mismo modo, al resolver la controversia constitucional 54/2009, señaló que la concurrencia no es un concepto general, sino que depende de la materia en la cual se aplica,

<sup>5</sup> Véase "Dictamen de las iniciativas con proyecto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución federal", en materia del *Sistema Nacional Anticorrupción*, p. 40 y ss.

<sup>6</sup> Cabe señalar que dentro del sistema de competencias, la entidad federativa genera dos tipos de leyes por su ámbito de aplicación: leyes estatales y leyes municipales. Grosso modo, dentro de las primeras se comprende a las leyes tradicionales orgánicas, reglamentarias y ordinarias; y dentro de las segundas, diversos ordenamientos que regulan integralmente el régimen municipal, las bases generales de la administración y del procedimiento administrativo, las de afectación del patrimonio inmobiliario, las normas de aplicación general para celebrar convenios, las disposiciones para que el Gobierno local asuma funciones o servicios municipales, para establecer la supletoriedad de los reglamentos cuando no existan en el municipio, y las normas para resolver conflictos entre el municipio y el Gobierno del estado, o entre los propios municipios. Sin embargo, en la órbita local no suele identificarse adecuadamente la naturaleza jurídica y la ubicación jerárquica de la ley dentro de la organización legislativa, pues el procedimiento para aprobarlas y sancionarlas es el mismo.

tomando en cuenta que las materias concurrentes, como excepción a la regla residual del artículo 124, se han ido generando en diversos momentos y responden a elementos históricos específicos que requieren de un análisis particular en cada caso.

De tal suerte que la concurrencia no tiene el mismo significado en asentamientos humanos, educación o salud, que son de las concurrencias más antiguas de la Constitución, que en los casos de desarrollo social o equilibrio ecológico.

En consecuencia, del análisis de las fracciones que componen el artículo 73 constitucional, se advierte una diversa construcción normativa respecto de unas facultades y otras, según la materia. En algunos, la Constitución dispone que en la ley se establezca la concurrencia entre la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal; en otros, prevé que la ley fijará las bases de la coordinación entre ellos, o bien, las bases para la concurrencia entre aquéllos.

Por ejemplo, el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes generales en materia de secuestro, las cuales contemplarán la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes jurídicos, así como expedir la legislación única en materia procesal penal y sobre mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas tanto del orden federal como del fuero común. Esta facultad, prevista en el artículo 73, fracción XXI, en realidad establece una facultad exclusiva de la federación para emitir leyes generales sobre secuestro, trata de personas y delitos electorales; y dos tipos de facultades concurrentes: a) que las leyes generales contemplen la distribución de competencias entre todos los órdenes jurídicos; b) expedir la legislación única en materia procesal, de medios alternativos y ejecución de penas que regirán en toda la república y en los estados.

Esta técnica varía cuando se dispone expresamente establecer la concurrencia entre la federación, los estados, el Distrito Federal y municipios, tratándose de cultura física y deporte, turismo, pesca y acuicultura, construcción, organización, funcionamiento y extinción de sociedades cooperativas, y el fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa.

Luego, el criterio del legislador constituyente vuelve a cambiar cuando dispone la facultad del Congreso para expedir leyes que establezcan bases de coordinación en materia de protección civil y cultura.

Enseguida, en el mismo artículo 73 constitucional, pueden verse facultades legislativas que expresan claramente cuál es el significado de una “ley general”: armonizar y homologar el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales tanto de las entidades federativas como de los municipios, así como para establecer la organización y administración homogénea de los archivos.

Sin duda que el experimento más novedoso es que la Ley General de Transparencia prevalece sobre otras leyes federales y locales, lo cual, si bien trata de resolver conflictos de competencia, genera implícitamente una jerarquía de leyes aplicable a un derecho



fundamental de enorme trascendencia para la vida democrática: el acceso a la información pública y la transparencia.

En conclusión, el artículo 73 constitucional tiene la característica de poseer intrínsecamente un mosaico de facultades que atienden a la materia específica de competencias que pueden darse entre los órdenes jurídicos del Estado federal mexicano, dejando atrás la idea original contenida en el artículo 124 constitucional, la cual por sí sola resulta ser ambigua e insuficiente<sup>7</sup>.

Ahora bien, en materia legislativa, durante mucho tiempo las leyes emitidas por el Congreso de la Unión se interrelacionaron estrechamente con el principio de jerarquía de normas y se les clasificó teóricamente según su naturaleza, materia o nominación, siendo los tipos más aceptados por la doctrina y el propio ordenamiento constitucional, las leyes constitucionales, las leyes orgánicas y las leyes ordinarias.

Se entendió por ley constitucional a la emanada formal y materialmente de la Constitución, siendo considerada una extensión de ésta. En cierto sentido se asimilan materialmente a las leyes reglamentarias cuyo objeto es desarrollar uno o más artículos de la Constitución. Esta idea es una tesis que agrupa por igual a las leyes orgánicas, reglamentarias y sociales apoyándose en su constitucionalidad, es decir, de ordenamientos que desarrollan los valores y principios de nuestra ley fundamental, ubicando en otro nivel a las leyes federales ordinarias.

Sin embargo, para el maestro Héctor Fix-Zamudio no existe tal separación ni superioridad, porque todos esos ordenamientos se expiden, se reforman y derogan por el mismo órgano legislativo y mediante el mismo procedimiento previsto por el artículo 72 constitucional, de manera que no hay razón de que las primeras sean consideradas constitucionales por su carácter material y las leyes ordinarias no<sup>8</sup>.

Del mismo modo, el contenido reglamentario de una ley no indica ninguna relación de jerarquía, sino más bien la ampliación de preceptos legales, donde encuadran no sólo las leyes emitidas por el Congreso, sino también, en un sentido material, la facultad reglamentaria.

Por leyes orgánicas se entiende aquellos ordenamientos jurídicos que regulan la organización de los poderes públicos, así como de algunas instituciones descentralizadas o autónomas. Estos ordenamientos crean, constituyen, organizan y determinan funciones públicas<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Otro ejemplo se encuentra en el artículo 73, fracción XXIX-U, que faculta al Congreso para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

<sup>8</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "Leyes orgánicas" en *Elementos de técnica legislativa*, coordinadores Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Talía. Porrúa-UNAM, 2004, pp. 204 y 226.

<sup>9</sup> A diferencia de México, que más bien se ciñe a un concepto de carácter organizativo y funcional, en España las leyes orgánicas tienen por objeto en cuanto al ámbito material a ellas reservado, desarrollar los derechos fundamentales y las libertades públicas, así como los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral, situación que ha venido generado una creciente interpretación emitida por la jurisprudencia constitucional de ese país.

En cambio, son leyes ordinarias aquellas resoluciones del Congreso dictadas conforme a las atribuciones expresas e implícitas constitucionales.

Aparte de su identificación, el nombre o título de las leyes cuando se trata de nueva creación contribuye a definir el contenido y naturaleza del ordenamiento, y sirve para que los operadores jurídicos puedan tener acceso a ellas. Va en relación directa con su categoría normativa de la ley y para que los gobernados la identifiquen, conozcan y cumplan<sup>10</sup>.

Ha sido notorio el surgimiento de una nueva tendencia que conforme se vaya desarrollando es probable que contribuya a distribuir competencias, de modo tal que los órdenes jurídicos se vean compensados estructuralmente, respetando las líneas principales del modelo federal mediante la coordinación y la concurrencia.

En ese contexto, resulta imprescindible diferenciar adecuadamente los procedimientos para la iniciación y desahogo de las leyes, así como los contenidos normativos cuya aprobación exige mayorías calificadas para su correspondiente promulgación y observancia.

## LA LEY EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

Es inconcuso que algunas leyes expedidas en los últimos años, en particular las correspondientes a la materia del sistema penal acusatorio, político-electoral y anticorrupción, han dado lugar a fomentar el estudio de la ley dentro del Estado federal, teniendo en cuenta que los cambios logrados van más allá de atender a la simple nomenclatura o jerarquía entre leyes, lo cual propicia un nuevo desafío para el derecho constitucional mexicano, en particular el derecho legislativo.

Por tal motivo, se justifica analizar la situación que guardan las leyes en cuanto a su clasificación, naturaleza y características. Así, en atención al ámbito territorial de validez de la norma, el orden jurídico del país se clasifica en normas de aplicación en todo el territorio nacional, normas de aplicación local o estatal, normas de aplicación municipal y normas que resultan aplicables en el territorio del Distrito Federal.

Dicha clasificación va de la mano con el orden jurídico al que pertenecen y al ámbito de competencia al que rigen. De acuerdo con el Pleno de la Corte, en los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse todos los órdenes jurídicos<sup>11</sup>.



<sup>10</sup> El título de la ley es el nombre oficial específicamente jurídico, seguido del objeto, materia o contenido; identifica y describe de manera exclusiva, rápida, exacta, clara, breve y plenamente a la ley. Los buenos nombres de las leyes son cortos. Véase a López Olvera, Miguel Alejandro. *Técnica legislativa y proyectos de ley, Elementos de técnica legislativa*. Porrúa-UNAM, 2004, México pp. 190-191. El título es una parte fundamental de la ley, forma parte de ella porque es aprobado y publicado junto con ella. Tiene dos funciones: identifica a la ley, la singulariza, y apunta en forma breve su contenido. Véase a Carbonell, Miguel, *Objetos de las leyes, reenvíos y derogaciones*, ídem. p. 276, y a Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco. *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México, principios generales*. Porrúa 2013, México, p. 302.

<sup>11</sup> Tesis de jurisprudencia en materia constitucional, P/J. 136/2005, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la controversia constitucional 14/2001, de rubro: Estado mexicano. Órdenes jurídicos que lo integran. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062.

Sin embargo, en el entendido de la diversidad de criterios con los que se pretende clasificar las leyes en general, puede aludirse a las de sentido formal o material, orgánicas, reglamentarias, etcétera; igualmente la clasificación puede atender a criterios de jerarquía, entre otros.

En ese sentido, entre los ordenamientos que tienen aplicación en todo el territorio nacional con independencia del orden jurídico y del ámbito de competencia de que se trate, podemos distinguir en primer lugar a la Constitución política mexicana y, después, a las leyes de carácter general, las leyes de carácter nacional y las leyes federales.

En la primera no se abunda porque se entiende así, sin mayor divergencia, aquella norma suprema de la cual se desprende el entramado jurídico del país<sup>12</sup>. Sin embargo, en relación con las leyes generales, federales y nacionales —estas últimas de reciente concepción en el ordenamiento jurídico mexicano— se vuelve necesario precisar las características que permitan distinguir los conceptos que a cada una de ellas corresponde y sus principales connotaciones.

## LEY GENERAL

Una ley general, de acuerdo con la interpretación que el Pleno de la Suprema Corte ha dado al artículo 133 de la Constitución federal, es aquella que puede incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano; es decir, corresponde a aquella respecto a la cual el constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas, como una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que se originan en cláusulas constitucionales que obligan a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades de todos los órdenes jurídicos<sup>13</sup>.

Las leyes generales responden, pues, a dos objetivos concretos: realizar la distribución de competencias en la materia y uniformar criterios con independencia de que su aplicación sea en el orden federal o local; así, por su propia naturaleza y su diverso ámbito material de validez son aplicadas, regularmente, por autoridades pertenecientes a diversos órdenes de Gobierno, de acuerdo con las atribuciones que la misma ley general o la Constitución establece<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Es conocido que la Constitución es el ordenamiento político fundamental del Estado, por medio del cual se organiza su Gobierno asegurando un sistema de libertades y el respeto a la dignidad humana de la población. Tiene como características ser suprema en el orden interno; su normatividad es de jerarquía superior; regula la creación de normas; consagra los derechos fundamentales de todas las personas y los medios para garantizarlos, y organiza y controla el ejercicio del poder. Véase a Valladolid Zeta, Víctor. *Introducción al derecho constitucional*. Ed. Grijley, Lima, 2007, pp. 93 y ss.

<sup>13</sup> Tesis aislada en materia constitucional emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: LEYES GENERALES. Interpretación del artículo 133 constitucional. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXV, abril de 2007, página 5.

<sup>14</sup> Véase al respecto, Tesis aislada en materia constitucional y penal emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito, de rubro: LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO. Es aplicable tanto para los ilícitos cometidos en el ámbito local como los del fuero federal; consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 2, página 1269. Consúltese también la contradicción de tesis 4/2013, de la que derivó la tesis jurisprudencial PC. II. J/4 P (10a.) de rubro: Secuestro. Las autoridades del fuero común están autorizadas válidamente para aplicar la ley general para prevenir y sancionar los delitos en esa materia.



Así pues, se erige como una figura típica para el establecimiento de bases de la coordinación entre los distintos órdenes de Gobierno que permitan la articulación de sus esfuerzos, actualmente aislados, en una política pública determinada por la Constitución, aunque en ocasiones se convierten en leyes generales “a detalle”.

Como ya se mencionó, la Suprema Corte de Justicia ha establecido una distinción entre los diversos tipos de concurrencia que el constituyente ha determinado en la ley fundamental. Se concibe una ley general ubicada jerárquicamente por encima del resto de las leyes federales y locales, esto es, dentro del sistema normativo que reconoce el orden constitucional.

Para ser congruente con ese sistema, la Suprema Corte ha determinado que dicho orden constitucional se refiere a “las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional” (cfr. P./J. 136/2005). Esto quiere decir que las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que determinan la concurrencia de materias que son de necesaria articulación, forman parte de la “Ley Suprema de la Unión” a la que se refiere el artículo 133 constitucional, concepto que ha sido desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia comparada con el nombre de “bloque de constitucionalidad”.

La misma Corte mexicana ha sostenido que mediante esas leyes se busca una plataforma mínima desde la cual las entidades puedan dar sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Sin embargo, es tal la centralización de materias y tan ambigua las bases de distribución de competencias, que una ley general contiene normas sustantivas que la convierten de hecho en una ley nacional precisamente porque no se constriñe a establecer principios, estándares y procedimientos claramente determinados<sup>15</sup>.

## LEY FEDERAL

Estas leyes, si bien tienen aplicación en todo el territorio nacional, son dirigidas solamente al ámbito de validez en un orden jurídico y competencial, el federal<sup>16</sup>. Están destinadas a regular las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal<sup>17</sup>. Su ámbito material de validez no trasciende del que corresponde a la federación, pero pueden ser aplicadas por las autoridades estatales cuando la competencia de estas concurra con las de la federación.



<sup>16</sup> Consúltense al respecto la acción de inconstitucionalidad 25/2011.

<sup>17</sup> Véase Tesis aislada en materia constitucional y administrativa emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: SEGURO SOCIAL. La ley relativa expedida por el Congreso de la Unión es de naturaleza federal y no general, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXI, Febrero de 2010, página 33.

## LEY NACIONAL

Recientemente en México ha surgido a la vida jurídica un tipo de ley que llama la atención desde la misma denominación recibida. Nos referimos a aquéllas catalogadas como “nacionales”. Su propia nomenclatura parece indicar que se trata de disposiciones cuya naturaleza es diferenciada de las leyes generales, federales y locales, así como de aquéllas que la doctrina identifica como leyes constitucionales que reglamentan directamente preceptos constitucionales<sup>18</sup>.

Las leyes nacionales, como hasta ahora son el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, son aquéllas que tiene aplicación directa en todo el territorio nacional con independencia del orden de Gobierno de que se trate, pero se ciñen al ámbito de competencia establecido en la Constitución. Si bien una ley nacional puede establecer la competencia correspondiente a los distintos órdenes de Gobierno, a diferencia de una ley general, a aquélla no le corresponde realizar distribuir competencias, sino solamente desdoblarse la distribución que de la misma se hace en la Constitución; es decir, mientras que la ley general es la fuente de la distribución de competencias, la ley nacional se limita únicamente a desarrollar la distribución de competencias dada previamente por la Constitución u otros ordenamientos.

Así que la diferencia fundamental entre ambos tipos de leyes, es que mientras la ley general se enfoca en distribuir competencias y uniformar criterios que las legislaturas locales habrán de desarrollar para su aplicación en su respectivo orden jurídico, la ley nacional contiene normas que habrán de aplicarse de forma directa y sin necesidad de la expedición de una legislación menor que la desarrolle, en todos los órdenes que se comprenden en el territorio nacional.

En otras palabras, la ley nacional se sustituye en la legislación federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, sin dejar campo alguno para el desarrollo de los aspectos normados en ella. Es una ley que se aplica de forma directa y completa por las autoridades pertenecientes a cada orden jurídico, en los asuntos de su competencia, determinada esta por la Constitución, la propia ley nacional y otras leyes que incidan en la materia.

Enseguida se comparten cuadros comparativos que tratan de los rasgos y diferencias entre nuevas legislaciones vigentes, en lo específico del Código Nacional de Procedimientos Penales y las leyes generales.

<sup>18</sup> Tal es el caso de la ley de amparo, las leyes del trabajo, etc., mismas que en cuanto a su jerarquía guardan un mismo nivel respecto de las leyes federales y locales, como ya lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ver por ejemplo las tesis de rubro: “JERARQUÍA NORMATIVA. ES INEXISTENTE ENTRE LAS LEYES REGLAMENTARIAS EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE SE LIMITAN A INCIDIR EN EL ÁMBITO FEDERAL Y LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS”, y “SEGURO SOCIAL. LA LEY RELATIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN SE UBICA EN EL MISMO PLANO JERÁRQUICO QUE EL DE LAS DEMÁS LEYES FEDERALES”.

### Rasgos del código nacional y de las leyes generales

CÓDIGO NACIONAL. RASGOS	LEYES GENERALES. RASGOS
Órgano emisor: Congreso de la Unión.	Órgano emisor: Congreso de la Unión.
<i>No genera propiamente concurrencia de ningún tipo: legislativa o jurisdiccional. Sin embargo, está el caso de las figuras contacto o mixtas, que por su naturaleza son de contenido procesal y sustantivo. Ejemplo: criterios para individualizar la pena; la figura de la reincidencia, etcétera<sup>1</sup></i>	<i>En ciertos casos generan concurrencia tanto legislativa como jurisdiccional (ambas). Es el caso de la LGS.<sup>2</sup> Otras como la LGT<sup>3</sup>, generan concurrencia legislativa y de instrumentación (no jurisdiccional).</i>
<i>Contenido de las normas: el código nacional no establece propiamente cláusulas abiertas, pero sí obligaciones concretas a cargo de actores locales en específico; es el caso del estatuto de los criterios de oportunidad cuya emisión está a cargo de los procuradores o fiscales de los estados<sup>4</sup>.</i>	<i>Contenido de las normas: las leyes generales establecen considerables cláusulas de apertura que deben desdoblarse en las leyes estatales.</i>
<i>Ámbito de aplicación y observancia: todo el territorio nacional.</i>	<i>Ámbito de aplicación y observancia: todo el territorio nacional.</i>
<i>Autoridad competente para su aplicación: tanto el ministerio público como los órganos jurisdiccionales en materia penal, federal y estatal, sin que entre ellos exista relación de jerarquía o criterios de coadyuvancia.</i>	<i>Autoridad competente para su aplicación: tanto las autoridades federales, como las estatales y las municipales. Generalmente las primeras juegan un papel de mayor relevancia respecto de las restantes autoridades, al reservarse a ellas desde la propia ley, temas más delicados como la imposición de multas, por ejemplo<sup>5</sup>.</i>
<i>Actos o hechos que regula o enjuicia: enjuicia hechos que de origen o son competencia federal o estatal, pero previstos en un documento único<sup>6</sup>.</i>	<i>Actos o hechos que regulan o enjuician: regulan y enjuician actos o hechos que inciden en todo el territorio nacional, y para ello corresponsabiliza a los diversos órdenes de Gobierno (federal, estatal y municipal) en un propósito común, según la materia de que se trate.</i>
<i>Propósito de la legislación única: unificar criterios y reglas a observar en todo el territorio nacional<sup>7</sup>.</i>	<i>Propósito de las leyes generales: distribuir competencias entre los diversos órdenes de Gobierno<sup>8</sup>.</i>

### Rasgos del código nacional, las leyes federales y las estatales

CÓDIGO NACIONAL. RASGOS	LEYES FEDERALES Y LOCALES. RASGOS COMUNES Y DIFERENCIAS
Órgano emisor: Congreso de la Unión.	Órgano emisor: Congreso de la Unión, Congreso local o Asamblea Legislativa del DF, según el tipo de ley.
<i>No genera propiamente concurrencia de ningún tipo: legislativa o jurisdiccional.</i> Sin embargo, está el caso de las figuras contacto o mixtas, que por su naturaleza son de contenido procesal y sustantivo. Ej.: criterios para individualizar la pena; la figura de la reincidencia, etcétera.	<i>No generan concurrencia de ningún tipo.</i>
<i>Contenido de las normas:</i> el código nacional no establece propiamente cláusulas abiertas, pero sí obligaciones concretas a cargo de actores locales en específico; es el caso del estatuto de los criterios de oportunidad cuya emisión está a cargo de los procuradores o fiscales de los Estados.	<i>Contenido de las normas:</i> se trata de cláusulas cuyo detalle en su caso, sólo corresponde a los titulares de los ejecutivos mediante la facultad reglamentaria.
<i>Ámbito de aplicación y observancia:</i> todo el territorio nacional.	<i>Ámbito de aplicación y observancia:</i> solo el ámbito espacial donde cada una rija: estatal o federal.
<i>Autoridad competente para su aplicación:</i> tanto el ministerio público como los órganos jurisdiccionales en materia penal, federal y estatal, sin que entre ellos exista relación de jerarquía o criterios de coadyuvancia.	<i>Autoridad competente para su aplicación:</i> las autoridades federales o estatales, en el ámbito de sus respectivas competentes. No existen criterios de jerarquía o coadyuvancia.
<i>Actos o hechos que regula o enjuicia:</i> enjuicia hechos que de origen o son competencia federal o estatal.	<i>Actos o hechos que regula o enjuicia:</i> conforme a los principios de atribuciones expresas y residuales, cada ámbito regula y enjuicia lo que la Constitución reconoce como de origen federal o estatal.
<i>Propósito de la legislación única:</i> unificar criterios y reglas a observar en todo el territorio nacional.	<i>Propósito de la legislación federal y estatal:</i> regular autónomamente lo que a cada ámbito le reserva la Constitución.



## CONCLUSIONES

Como mínimo, la Constitución federal tiene que establecer ciertas instituciones jurídicas claves, ofrecer métodos para repartir y resolver conflictos de competencias dentro de un sistema federal más evolucionado y fortalecido.

Con apoyo en la jurisprudencia constitucional y de acuerdo con las ideas provocadas en la doctrina mexicana, la responsabilidad de elaborar normas jurídicas y directrices comunes para los órdenes de autoridad, debe atender un sistema más democrático en el trámite de los procedimientos legislativos, a través de exigir un umbral más riguroso para la aprobación y promulgación de las leyes nacionales, generales y orgánicas que emite el Congreso de la Unión, distinguiendo así su verdadera naturaleza jurídica y contenidos normativos, antes que a los intereses de los operadores políticos, criterio que, aunque se aplique de la manera más plural, ha resultado insuficiente y contraproducente.

Uno de los mayores retos del federalismo, en el plano legislativo y con vista en lo ocurrido por la expedición del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, resulta aconsejable la facultad constitucional para dictar una “ley para elaborar las leyes” con particular énfasis en diferenciar el trabajo de quienes toman decisiones políticas, es decir, los operadores legislativos y grupos parlamentarios, de aquellos cuerpos técnicos de apoyo a las labores legislativas, dando así forma concreta a nuevos procedimientos constitucionalmente permitidos que impliquen mayor precisión y claridad de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.



## FUENTES DE CONSULTA

ARTEAGA Nava, Elisur. El sistema federal mexicano, apuntes para una teoría general. Porrúa y Escuela Libre de Derecho, 2013.

CARBONELL, Miguel. Objetos de las leyes, reenvíos y derogaciones. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997.

CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Porrúa, UNAM, México 2003.

DÁVALOS Torres, José. Interpretación constitucional del federalismo, federalismo y relaciones intergubernamentales. Miguel Ángel Porrúa y Senado de la República, LIX Legislatura, 2003.

FIX-Zamudio, Héctor. "Leyes orgánicas" en Elementos de técnica legislativa. Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Talía (Coords.), Porrúa-UNAM, 2004.

LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro. Técnica legislativa y proyectos de ley. Elementos de técnica legislativa. Porrúa-UNAM, 2004, México.

QUINTANA Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco. Derecho parlamentario y técnica legislativa en México, principios generales. Porrúa 2013, México.

QUIROZ Acosta, Enrique. Teoría de la Constitución. Porrúa, tercera edición, México.

VALLADOLID Zeta, Víctor. Introducción al derecho constitucional. Ed. Grijley, Lima, 2007.





# CATEGORÍA JURÍDICA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN LA HECHURA DE LEYES

Sara Berenice Orta-Flores <sup>1</sup>

Jorge O. Bercholc <sup>2</sup>

## RESUMEN

Bajo los conceptos de la teoría constitucional que se derivan del constitucionalismo contemporáneo occidental de la segunda mitad del siglo XX, todos los actos de autoridad requieren estar investidos de legitimidad democrática, deben ser congruentes con la voluntad soberana de donde se originaron. El principio democrático encuentra en el Poder Legislativo a su principal receptor, porque éste alberga una muestra representativa de la pluralidad política existente, este principio nace para proteger en su nombre, al bien jurídico máspreciado del Estado: el pueblo, en especial su voluntad política.

Uno de los momentos en que dicho principio se manifiesta nítidamente en el Poder Legislativo es cuando hace leyes, cuando todas las articulaciones de este último cobran vida para accionar una de las tareas para la que está construido: la función legislativa. Para este trabajo, se entendió que el principio democrático se observa en las reglas de mayoría, participación y publicidad. De mayoría cuando son normas de procuran la libertad del legislador para debatir, para deliberar en un ámbito de igualdad y libertad; de participación cuando son normas que protegen las decisiones colectivas del órgano colegiado, buscando siempre que las minorías hayan tenido la oportunidad de hacerse oír, incluso, de haber tenido la oportunidad de convencer con sus argumentos al opositor, y además, en todas las reglas de votación; y de publicidad cuando existe transparencia en la disposición de las evidencias de los trabajos del Legislativo, es decir, que se evite la opacidad, ya que no es republicana, y que los medios de comunicación y el pueblo puedan estar presentes o enterados.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Abogada por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Iberoamericana León y doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de Buenos Aires. Profesora Investigadora en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Ciudad Valles, San Luis Potosí, México. Correo electrónico: Correo electrónico: ortaflores@gmail.com

<sup>2</sup> Doctor en Derecho Político, Universidad de Buenos Aires. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Universidad de Buenos Aires. Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Abierta Interamericana, Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: estudiobercholc@fibertel.ar

## INTRODUCCIÓN

El procedimiento legislativo que se sigue en las cámaras de representantes es, en un Gobierno democrático, el mecanismo mediante el cual el poder soberano —el pueblo— traduce su voluntad en normas de carácter general a las que habrá de someterse. La pureza con que deben manufacturarse esas normas adquiere una relevancia tal, que ha sido preciso elevar a rango constitucional los parámetros mínimos para que cada norma que emane del Poder Legislativo sea el producto de una deliberación incluyente y equitativa. La democracia, cuando se adopta como forma de Gobierno, implica para el órgano colegiado que crea leyes, que todos sus actos y normas internas deben respetar la igualdad y participación de sus integrantes; que se tomen decisiones deliberadas y se respete el voto de cada representante; que no exista opacidad en el trabajo parlamentario y que operen canales de comunicación externos e internos adecuados, entre otros requisitos.

Por ejemplo, cuando acontecen violaciones al procedimiento legislativo, además de denotar la dispraxis de un pilar fundamental del Estado, como es el Poder Legislativo, también se transgreden las reglas básicas de la relación contractual entre representante y representado. Bajo estas premisas, si la función normativa que desarrollan los diputados o senadores no es congruente con el principio democrático, se transgrede la esencia del Estado constitucional.

La tarea de hacer operativo un principio abstracto como es el democrático, sólo puede realizarse dentro de un esquema teórico y jurídico que conceptualice a la Constitución como un documento normativo, esto quiere decir que todas sus disposiciones —principios y reglas— se consideren supremos en el orden jurídico y, por tanto, vinculantes para todas las personas y autoridades de ese Estado.

Para juridificar el principio democrático se requiere partir de lo general a lo particular, y a ello responde la estructura de esta ponencia. Éste será un ejercicio para volver práctico un concepto abstracto, y utilizarlo como herramienta de uso en la vida parlamentaria. Aunque no de forma limitativa, sí se propone detectar las hipótesis de derecho en que se manifieste la protección de la soberanía popular en la función legislativa, visto desde la Cámara de Diputados del Congreso Federal.

## DESARROLLO

La dinámica de interpretación de la democracia, y por tanto del principio democrático, ha girado bastantes grados desde el siglo XVII hasta nuestros días. En el Estado liberal, el parámetro para defender la voluntad popular era la norma escrita basándose en el principio de legalidad; en el Estado constitucional se sigue protegiendo la voluntad soberana, pero ahora se materializa en un documento supremo. Esto lleva a afirmar que el primer parámetro de control del principio democrático es la Constitución, pero también el que la Constitución tenga calidad de normativa, permite que los rangos de interpretación alcancen la efectividad de los principios generales de derecho, aun cuando no se encuentren textualmente en la Carta Máxima.



Las constituciones emanadas de poderes constituyentes legítimos son documentos cargados de un sentido axiológico congruente con el proceso democrático del que emanaron. Vanossi afirma que la doctrina trata al poder constituyente de manera multívoca y existe una Babel de conceptualizaciones; es posible afirmar que los principios generales que lo acompañan (al constituyente) son prescripciones superiores que se vierten en todo el cuerpo de la Constitución.

En el Estado constitucional se considera a los principios constitucionales como principios jurídicos, como normas abstractas susceptibles de traducirse en derecho subjetivo o en normas de procedimiento; “los principios generales constitucionales tienen la cualidad, pues, de ser los principios generales fundamentales del ordenamiento jurídico”. Los principios constitucionales empapan de legitimidad democrática el funcionamiento del Estado; la legitimidad es esa probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos o para toda clase de mandatos, es esencial un mínimo de voluntad de obediencia, un interés de obedecer, es esencial una relación auténtica de autoridad.

Se hace referencia a lo anterior porque estas condiciones colaboran para justificar la juridificación del principio democrático. Y en efecto, la fuerza vinculante de la constitución apunta a que toda idea de norma constitucional es una norma jurídica genuina y susceptible de producir efectos jurídicos, por tanto, los principios generales que están insertos en el texto constitucional son susceptibles de aplicación inmediata; pero también, desde la sobreinterpretación de la Constitución, establece que en caso de que un principio no se encuentre en el texto constitucional también puede exigirse, porque esta interpretación extensiva no admite ninguna discrecionalidad del legislador, puesto que permite extraer innumerables normas implícitas en la Constitución, que son idóneas para regular cualquier aspecto de la vida social y política. Así, el principio democrático no sólo se encuentra encapsulado en el texto de una Constitución, sino que se vertebra a través de las normas generales que conforman el orden jurídico.

El principio democrático encuentra en el Poder Legislativo a su principal receptor, porque alberga una muestra representativa de la pluralidad política existente. Este principio emerge para proteger en su nombre al bien jurídico más preciado del Estado: el pueblo, en especial su voluntad, su voluntad política.

Uno de los momentos en que el principio democrático se manifiesta nítidamente en el Poder Legislativo es cuando hace leyes, cuando todas sus articulaciones cobran vida para accionar una de las tareas para la que está construido: la función legislativa. Para alcanzar lo anterior, se requiere transitar por diversas fases consecutivas diseñadas para proveer de legitimidad al producto final que será la norma, y cada una de estas etapas debe transcurrir en un clima de libertad e igualdad, tanto para las filiaciones políticas ahí representadas, como para cada legislador en lo individual.

## NORMAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CONCRETAN EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

El carácter principialista de la Constitución en un Estado constitucional y democrático de derecho, conlleva a que se propugne por la eficacia de cada uno de los postulados ahí vertidos. Incluso cada principio constitucional es susceptible de vertebrarse en normas generales que lo hagan eficaz en los hechos.

Se coincide con Paloma Biglino Campos en su obra *Los vicios del procedimiento legislativo* al argumentar que el principio democrático, en cuanto principio general constitucional, tiene eficacia suficiente para servir como criterio de interpretación de las normas del orden parlamentario, y que junto a esta capacidad, también posee la aptitud necesaria para concretarse en una serie de preceptos ordenadores del procedimiento legislativo y estos preceptos constituyen requisitos necesarios para la elaboración de la ley.

La emisión de normas generales, abstractas e impersonales, tiene que ver con el funcionamiento y función de la democracia; para Bovero, la función de esta última es la de producir decisiones colectivas con el máximo de consenso crítico y con el mínimo de imposición, y el funcionamiento de la democracia lo detecta a través de los verbos: elegir, representar, deliberar, decidir. En este punto la función legislativa y el fin democrático del Estado se unen, y ello responde a que el Parlamento (o el Poder Legislativo) es, por esencia, el órgano con la carga democrática más densa de todo el ensamble constitucional, su carga representativa, deliberante y decisoria lo determina.

Norberto Bobbio, cuando señala los elementos mínimos que debe tener un Estado para considerarse democrático en la modernidad, identifica el papel que juega el legislativo al expresar que “tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere elegido al candidato o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos”, pero además, que “ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría...”. Otra nota distintiva de la democracia es el carácter público de los actos gubernamentales, sólo así los ciudadanos están en condiciones de juzgarlos y de esta forma ejercer ante ellos una de las prerrogativas fundamentales del ciudadano en una democracia: el control sobre los gobernantes. Bobbio ha destacado que el principio de visibilidad de las instituciones representativas es revolucionario, ya que contraviene la tendencia del poder a ocultarse.

Lo anterior conduce a una pregunta obligada: ¿dónde está el principio democrático en un procedimiento legislativo? Puede responderse que se encuentra en todos aquellos actos procedimentales que tienen como finalidad la protección a la manifestación efectiva del interés popular en la producción de normas generales. Este interés puede protegerse de forma interna o externa; de forma interna cuando esa protección se focaliza dentro del ámbito de las cámaras legislativas, ya sea en su desenvolvimiento como cuerpo colegiado o en el de cada legislador individualmente; y la protección externa del interés popular se detecta cuando abarca a todos y cada uno de los individuos que son potenciales beneficiarios de las resoluciones de una determinada asamblea legislativa.



Es a través de los requisitos de mayoría, participación y publicidad como puede decodificarse la voluntad soberana que actúa en un órgano colegiado que elabora leyes. En estos tres requisitos descansan los actos tendientes a dotar de legitimidad a la ley en un procedimiento legislativo. El de mayoría está en la base del constitucionalismo contemporáneo y es, además, una condición necesaria de la democracia; la participación, por otra parte, es un requisito previo para la toma de decisiones y consiste en garantizar que todos los implicados en el procedimiento legislativo actúen en condiciones de libertad e igualdad, por último, en la obra de Biglino Campos que se ha citado, se destaca también el requisito de publicidad, que se deriva de la esencia representativa de un parlamento y del carácter integrador de la ley.

### REGLA DE MAYORÍA

La regla de mayoría se volvió imprescindible desde que en el Estado moderno se dejó de depender de un monarca para la toma de decisiones. Incluso desde las primeras deliberaciones del rey en posición de *primus inter pares* en el medioevo, y por supuesto desde la formación del Estado liberal, fue necesario sustituir la voluntad unipersonal del monarca, con la del nuevo ente colegiado de decisión: el parlamento. Y, toda vez que la unanimidad no puede ser la regla general en un órgano colegiado, fue que el principio mayoritario se convirtió en la lógica de la toma de decisiones de los nacientes parlamentos, es la única forma de encausar hacia un sentido la voluntad múltiple de sus integrantes.

No obstante, en el Estado constitucional por el que se transita, el principio mayoritario no es suficiente para considerar una decisión como democrática; este principio debe actuar al lado de la pluralidad política, es decir, que si bien las mayorías deciden, siempre tiene que existir el espacio para escuchar a las minorías y, en dado caso, ese espacio debe ser suficiente para que tengan la oportunidad de influir en la decisión final de los otros integrantes. El derecho de argumentar, de debatir, es disponible para las minorías políticas, pero para las mayorías, tal obligación opera distinto, éstas deben de otorgar esos espacios so pena de que las decisiones tomadas sean ilegítimas y, por tanto, puedan ser revisadas por el juez constitucional y declararlas inválidas.

Si bien es cierto que el principio democrático se expresa por medio del cúmulo de votos de las mayorías, también es cierto que toda constitución democrática es un límite a la voluntad de la mayoría. Este concepto de mayoría está unido a la idea de igualdad de quienes intervienen en la toma de decisiones en un libre proceso de deliberación, pero en este proceso deliberativo aunque la palabra final está en boca de la mayoría, debe incluirse el derecho de las minorías a discutirla. La regla de la mayoría, por tanto, no puede referirse a todas las decisiones imaginables si a la vez pretende ser calificada como democrática.

Entendemos que la democracia y el principio mayoritario no son conceptos que se ensamblen automáticamente. La regla de mayoría, si se le toma desde el punto de vista de superioridad numérica en las decisiones colegiadas, puede funcionar incluso en regímenes autoritarios. Democracia y mayoría pueden ser conceptos excluyentes entre sí, si no se hacen las precisiones conceptuales oportunas.



## REGLA DE MAYORÍA EN EL ORDENAMIENTO FEDERAL MEXICANO

Los ordenamientos parlamentarios deben garantizar que las resoluciones de las cámaras se tomen bajo los parámetros de un órgano deliberativo democrático y que sus procedimientos para captar el sentido de votación sean eficientes y veraces. El interés de la cámara siempre tiene que ser superior a los intereses particulares o de grupo, y una de las funciones del presidente de la Mesa Directiva es velar por ello, tal y como se observa en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LO) en su artículo 22 numeral 3.

El voto es la manifestación perfecta de la voluntad del legislador, es el origen del principio mayoritario, pues a partir de la aglutinación de afinidades en las resoluciones es como se forman mayorías, y sólo éstas deciden finalmente cualquier determinación. Existen tres tipos de voto: a favor, en contra o abstención (art. 135 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en adelante RCD). La votación, por su parte, es el registro de la suma de votos individuales del órgano colegiado, y las opciones son nominales, económicas y por cédula (art. 137, RCD).

En México las votaciones a las leyes o decretos deben ser nominales (art. 72.C, CP); es cuando se conoce el nombre del diputado o senador que votó a favor o en contra, lo que es congruente con la idea del compromiso social del legislador, quien debe responder por cada uno de sus votos ante la comunidad.

Existen fórmulas para “cuidar la votación”, es decir, para proteger la voluntad del representante; por ejemplo, en lo que hace a la votación nominal, el secretario debe preguntar hasta dos veces si falta algún miembro de votar, y por otro lado, en la votación económica, el secretario pregunta si existe duda del resultado de una votación, aun cuando ésta se haya repetido o sea impugnada por un grupo, esto de acuerdo con el artículo 138, fracción III y 139, fracción V, del RCD. Otra previsión para proteger las votaciones se observa cuando al momento de votar, el secretario debe anunciarlo en el Salón de Sesiones y con avisos en todo el Recinto (acto conocido por el que a la señal de una fuerte alarma, se apresuran los diputados para converger al sistema de votación electrónica).

Otro aspecto nodal del principio de mayoría es, por supuesto, el quórum, que de acuerdo con el RCD, es el número de legisladores requeridos para que el Pleno, las comisiones y los comités puedan abrir sus sesiones y reuniones respectivamente, así como para realizar votaciones nominales (art. 3.XIX). El quórum es una premisa básica para que los legisladores actúen como tales, y es importante dentro del principio democrático precisamente porque para iniciar cualquier sesión, debe procurarse la mayor asistencia de voluntades; es el primer momento en el que se protege la presencia de un número representativo del órgano colegiado. En México, las cámaras federales no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros (art. 63, CP). Esta mayoría absoluta de integrantes también se solicita para cada una de las cámaras cuando tienen que sesionar conjuntamente, tal y como lo establece el artículo 8 de la LO. El vigilante que se encarga de comprobar el quórum es el secretario de la Mesa Directiva (art. 25. b), LO).



Para procurar la funcionalidad de la Cámara, en México se ha optado por no verificar el quórum a cada momento, lo que hace que sea visible la falta de asistentes a la sesión, solamente se verifica en las votaciones nominales, y si ahí se comprueba la falta de quórum, el presidente puede declarar un receso hasta por 15 minutos, y si al término se vuelve a verificar que no existe quórum, se levanta la sesión (art. 46, RCD).

Los tipos de mayorías que puede alcanzarse en una votación son tres: mayoría absoluta, mayoría calificada y mayoría simple. Es excepcional que se requiera la dificultad de alcanzar mayoría absoluta o mayoría calificada para la toma de decisiones, por lo general las votaciones se verifican por mayoría simple de votos (art. 136.1, RCD).

La Constitución Política mexicana, por ejemplo, en lo que hace al procedimiento legislativo, fija que para aprobar o no las observaciones al veto presidencial se requiere la mayoría de las dos terceras partes del número total de votos (art. 73.C, CP), y para aprobar reformas a la Constitución Política, las dos terceras partes de los presentes (art. 135, CP). Esto es una diferencia considerable, puesto que en el primer caso el mínimo sería 334 votos, y para el segundo, 168.

Otro requerimiento de mayoría calificada lo encontramos al votar una iniciativa cuando sobre ésta haya transcurrido el plazo para dictaminar, es decir, cuando se tiene por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo; si no se obtiene esa clase de mayoría, se considera desechada y el asunto como totalmente concluido (art. 89. 1, RCD). En la mayoría absoluta debe verificarse para las demás opciones del procedimiento legislativo ordinario que regula la Constitución federal (art. 72.D y E, CP).

El principio de mayoría también se protege estableciendo inhibiciones al diputado para evitar que no vote, es así que si lo hace de forma persistente en una sesión, se considera como inasistencia; también se impone la misma sanción si se abstiene de votar en la mitad de los proyectos de ley o decreto que se discutan en una sesión, salvo, por supuesto, que exista justificación (art. 47.1, II, RCD).

En comisiones los dictámenes deben aprobarse por mayoría simple (art. 84.1, RCD) y una vez aprobado el dictamen, los legisladores no pueden cambiar el sentido de su voto, como tampoco retirar su firma (art. 86.1, RCD). Por otra parte, la votación de la mayoría de los presentes se utiliza sólo cuando son acuerdos de la Comisión, pero los acuerdos de la Junta Directiva de la Comisión deben suscribirse por la mayoría de los integrantes (art. 146.3, 167.4, RCD).

Las fórmulas para dirimir empates también son una muestra de cómo garantizar el predominio de la mayoría: si hay empate en la votación, debe repetirse, y es importante que sea en la misma sesión; si hay empate por segunda vez, se debe discutir y votar de nuevo el asunto, pero en la sesión inmediata. Ahora bien, si el empate persiste en esta última sesión, ese asunto debe tenerse por desechado y no puede volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones, salvo que se trate de asuntos que por su vencimiento o trascendencia requieran una resolución inmediata, siendo así, se debe votar nuevamente tras un receso (art. 142, RCD).



Los empates en comisiones, por su parte, se resuelven repitiendo la votación en la misma sesión, y si existe empate por segunda vez, se discute en la sesión inmediata, y si persiste el empate, el asunto debe resolverse en el Pleno (art. 45.7, LO).

Otra forma de proteger la voluntad soberana de las cámaras es la prohibición de hacer modificaciones sustanciales a aquellos dictámenes que después de haber transitado por diversas etapas de elaboración normativa fueron aprobados por el Pleno. Por ello, todo proyecto antes de que se remita a la instancia correspondiente de acuerdo con el proceso de cada dictamen (a la Cámara de Senadores, al titular del Ejecutivo o a las legislaturas de las entidades federativas) puede modificarse sí y sólo lo ordena la Mesa Directiva, pero estas modificaciones se llevan a cabo para el único objetivo de hacer correcciones de sintaxis, de ortografía o, como lo dice el RCD, “las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y claridad en las leyes o decretos”, sólo la comisión que dictaminó el proyecto puede intervenir en esta etapa (art. 93). Con lo anterior se observa una protección más a la voluntad de los diputados, y además para evitar que so pretexto de corregir el estilo de un proyecto, se legisle modificando cuestiones de fondo sin la debida aprobación del Pleno.

Aunque no de forma limitativa, estas líneas pretendieron abordar los supuestos en los que el principio democrático se manifiesta dentro del proceso legislativo en su aspecto de protección de la mayoría parlamentaria.

### **REGLA DE PARTICIPACIÓN**

De acuerdo con Paloma Biglino Campos, el principio democrático plantea un requisito previo para la toma de decisiones, y consiste en que se dé la participación de todos los implicados en condiciones de libertad e igualdad. Las garantías que se establecen a favor de la participación protegen a todos los que concurren al procedimiento legislativo, ya sea que formen parte de la mayoría o de la minoría. Estas garantías permiten que se forme adecuadamente una mayoría al momento de la toma de decisión, pero también se busca proteger que las minorías ejerzan su derecho a concurrir en el procedimiento, a pesar de mantener una postura distinta a la predominante.

Las reglas de participación, además de abarcar todo lo concerniente a la intervención de los parlamentarios en los debates (actuando en comisiones o en Pleno), también impactan en las convocatorias y en aquellos trámites que tienen como objetivo dotar de información fidedigna a los legisladores para poder acudir en tiempo y forma a desarrollar su labor; puesto que no sólo se trata de que se desenvuelvan dentro del cuerpo colegiado bajo circunstancias de igualdad y libertad, sino que se les prevea de insumos suficientes para que su trabajo se lleve a cabo bajo esas premisas.



### **REGLA DE PARTICIPACIÓN EN EL ORDENAMIENTO FEDERAL MEXICANO**

El clima de independencia y autonomía con que debe funcionar un parlamento democrático requiere de reglas operacionales que protejan el quehacer legislativo del diputado en lo particular, de los grupos y, en general, del Pleno. La protección a la investi-

dura del diputado con la finalidad de que pueda manifestarse en un clima de libertad, deviene del artículo 61 constitucional: “Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y, se agrega, jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. Se busca de esta manera una ininterrumpida deliberación parlamentaria, y también se protege con la encomienda a los presidentes de las cámaras, para velar por el respeto al recinto donde se reúnen a sesionar.

Los diputados como tales, tienen derechos, y dentro de éstos se destacan los de iniciar leyes, decretos y proposiciones; asistir al Pleno con voz y voto; integrarse al trabajo de las comisiones; hacer uso de la tribuna; asistir con voz pero sin voto a las comisiones en las que no forme parte; poder elegir y ser electo para formar parte de los órganos parlamentarios; contar con asesoría personal de apoyo e información oportuna; formar parte de los grupos parlamentarios así como separarse de éstos, entre otros derechos (art. 6 RCD). Estos derechos no tienen otra finalidad que la de abrir el espectro de libertad al legislador para que cumpla su función.

En lo individual, todo diputado debe gozar de la garantía de igualdad; al respecto el artículo 5° (RCD) dice: los diputados y diputadas tendrán los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas sin importar su filiación política o sistema de elección.

En concordancia con los párrafos anteriores, todo legislador al que se le coarte el derecho de asistencia a los trabajos parlamentarios, o su participación activa en debate y votaciones, o se le niegue información oficial oportuna, se le estará coartando también su derecho de participación democrática. Por ello, en este apartado se estudian también los diferentes tipos de convocatorias, ya que son citas formales que sólo pueden emitir órganos facultados para ello (art. 3, IV RCD), y de su eficiencia puede depender un óptimo trabajo parlamentario.

Por lo que hace a las convocatorias para sesiones extraordinarias, debe siempre enunciarse el motivo de la sesión y que se circunscriba a resolver únicamente los asuntos anunciados (art. 67 CP), aunque también en la apertura de la sesión debe informarse sobre los motivos de la misma (art. 69 CP). La convocatoria a sesión extraordinaria está protegida por la Constitución en el sentido de que el Ejecutivo no puede vetarla (art. 72, J, CP). Por su parte, la Comisión Permanente cuando cita a una o a las dos cámaras legislativas, debe hacerlo por sí o a propuesta del Ejecutivo, con una votación de las dos terceras partes de los individuos presentes (art. 78, frac. IV CP).

La convocatoria, por regla general, debe ser de 48 horas de anticipación, o hasta 24 horas (art. 37.3 RCD). Para citar a reunión de comisión debe publicarlo en la Gaceta Parlamentaria y además enviar la convocatoria a cada diputado con al menos 48 horas de anticipación, lo mismo para comités y comisiones especiales (art. 208.1 RCD).

Además, dentro de este principio se incluye la presencia de agentes externos dentro del procedimiento legislativo, tal es el caso, por ejemplo, del momento de la iniciativa; en ésta también pueden participar los ciudadanos, el Ejecutivo, las legislaturas de los esta-

dos y la Asamblea del Distrito Federal, por lo que si se negara la prerrogativa de presentar una iniciativa a estos agentes, también se estaría afectando el principio de participación, que, dicho sea de paso, también comprende el derecho para que aquel que presentó una iniciativa, pueda retirarla (art. 77.2 RCD).

## REGLA DE PUBLICIDAD

En los sistemas presidenciales es ampliamente aceptado que la publicidad de las acciones del legislativo sea un supuesto insustituible, en contraste, en el régimen parlamentario inglés en sus inicios, el principio de publicidad fue rigurosamente desconocido. Las deliberaciones y votaciones de las cámaras se desarrollaron bajo el régimen del secreto, que se manifestaba en dos vertientes: primero, impidiendo al público el acceso a las sesiones, y segundo, prohibiendo a personas ajenas al Parlamento e incluso a los diputados el publicar y dar noticias del contenido de los debates, sin previa autorización. La tensión que esto provocó en la sociedad fue tal que más tarde la Cámara de los Comunes se vio obligada a publicar oficialmente el contenido de las votaciones y los procedimientos en los *Votes and Proceedings*, cuya edición vigilaba el *speaker*.

Responde al carácter democrático del parlamento la necesidad de que quien delega debe estar enterado de lo que hace su mandante. En términos concretos se publicita en el procedimiento legislativo todo aquello que influye en el producto final, que es la ley. El principio de publicidad parte de que interesa al pueblo saber cómo su representante participa en la tarea de hacer una norma que más tarde puede afectarle, por ello la importancia de que sea conocido todo lo que se actúa en Pleno y en comisiones.

Pedro de Vega pregunta ¿qué es lo que, básicamente, quiere darse a conocer a través de la publicidad? Y responde que en su versión más simple, la respuesta a la interrogante se podría resolver argumentando que con la publicidad se pretende asegurar que se conozcan, extramuros de las asambleas, los motivos y circunstancias que determinan sus decisiones. El secreto del Estado, por otra parte, se justifica cuando se trata de servicios secretos del mismo Estado, política exterior o relaciones entre sujetos políticos separados y potencialmente hostiles.

## REGLA DE PUBLICIDAD EN EL ORDENAMIENTO FEDERAL MEXICANO

La regla de publicidad en la Cámara de Diputados mexicana se hace evidente desde el momento en que las sesiones tanto del Pleno como de las comisiones y comités son públicas, únicamente por excepción son secretas, y en el caso de secrecía, sólo se justifica cuando existe una colisión de bienes jurídicos a tutelar, como la seguridad nacional o el orden público, que son claras limitaciones al derecho de información sobre las sesiones parlamentarias (art. 40 RCD).

La sesión de Pleno es la máxima asamblea de la Cámara de Diputados, es la celebración más evidente de la representación democrática, por ello existe un espacio disponible para toda aquella persona que desee presenciar en vivo una sesión, es así que en los parlamentos democráticos debe existir un lugar adecuado, además debe haber un espacio



disponible para los medios informativos (también se debe permitir la entrada a aquellos funcionarios ajenos al congreso cuando comparezcan a rendir algún informe, así como espacio para sus asesores).

En este sentido, el RCD permite la opción de que el público asista y se coloque en unas galerías, aunque existe otro artículo que acota ese derecho sólo a aquellas personas que acredite la Mesa Directiva (arts. 31.1 y 32.1, RCD). Ahora bien, en los hechos, el público no puede entrar a ver una sesión de Pleno, esta posibilidad está vetada, es prácticamente imposible entrar a menos que el público sea parte de una visita guiada programada con anterioridad, en tal caso sólo se permite la entrada por pocos minutos.

Podría decirse que negar el acceso al recinto puede suplirse con la posibilidad de observar las sesiones en Pleno en el Canal del Congreso, en este caso se observa otra limitante, y es el hecho de que este canal televisivo, aunque tiene fines públicos, no se transmite por televisión abierta, sólo por televisión de paga.

Otro medio de publicidad, es, por supuesto, la internet. Desde la red se puede tener acceso a las diversas convocatorias, procedimientos y resoluciones legislativas del Pleno y comisiones. El Reglamento de Acceso a la Información Pública, publicado el 6 de abril de 2009, establece los elementos mínimos que deben estar disponibles al público, también se debe tener acceso a la documentación oficial original, la que está en papel; aunque en la actualidad también se consideran documentos a los contenidos electrónicos, fílmicos o videográficos de audio (art. 43 RCD). Además de la información que debe estar disponible al público, deben existir los medios accesibles para proporcionar dicha información a los interesados. El manejo de todas estas variantes de documentos deben realizarse de acuerdo con el principio democrático, pues esta información debe ir dirigida a dos tipos de destinatarios: al público en general (lo que incluye asesores y especialistas) y a los legisladores, a estos últimos con la finalidad de que tengan acceso oportuno a la información que les proveerá conocimientos para la toma de decisiones.

Para que el diputado ejerza su derecho a la participación en el procedimiento legislativo (iniciar leyes y decretos, asistir con voz y voto a las sesiones, hacer uso de la tribuna o participar en los debates) debe tener acceso a todos los documentos y medios de información disponibles en la Cámara, y para ello debe contar tanto con los servicios de comunicación como con los telemáticos (art. 6 y 7 RCD).

La información debe dirigirse a los legisladores de manera formal. Es posible observar este requerimiento en la disposición diseñada para que el orden del día de la sesión de Pleno se dé a conocer en la Gaceta, vía electrónica, a más tardar a las 22:00 horas del día anterior; además, si así lo solicita algún diputado, al inicio de cada sesión puede volverse a distribuir, en forma electrónica o impresa, y si esto no fuera suficiente, por disposición reglamentaria el orden del día también se debe proyectar durante las sesiones (art. 60 RCD). Las 22:00 horas del día anterior a la sesión de Pleno es el límite para publicar las iniciativas, dictámenes, votos particulares, actas, proposiciones o acuerdos que se vayan a tratar durante el día (art. 97 RCD).

Las actas de reuniones deben publicarse en la Gaceta, y no pueden tardarse en publicar más allá de siete días (art. 160.2, I RCD). Los programas anuales de trabajo y los informes de actividades, pasan por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos primero, antes de su publicación en la Gaceta o en el Pleno, respectivamente; los informes también se deben publicar en los medios masivos de comunicación para hacerlos públicos a la sociedad en general (art. 161 y 164 RCD). Por otra parte, la Declaratoria de Publicidad es un anuncio formal que hace el presidente del Pleno, en el que informa que se ha publicado en la Gaceta un dictamen o iniciativas y minutas que tienen vencimiento en sus plazos de aprobación (art. 62, RCD).

El diputado en lo particular, respecto al principio de publicidad, tiene la obligación de presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores, en su distrito o circunscripción, y una copia debe enviarla a la Conferencia para que se publique en la Gaceta (art. 8.1, XVI RCD).

El RCD dedica el título séptimo a lo que denomina “De la información y difusión de las actividades de la Cámara”, ahí se enumeran los instrumentos internos de difusión: el Diario de debates, las versiones estenográficas y la Gaceta Parlamentaria. Los instrumentos de difusión por su parte son los servicios de información en internet, y la información que se facilita a los medios de comunicación, también incluye la memoria documental. En el desarrollo de lo anterior se observó cómo el requisito de publicidad se refleja en la función legislativa de la Cámara de Diputados, y, en general, cómo el principio democrático se concreta en las normas de carácter parlamentario en México.

## CONCLUSIONES

Bajo los conceptos de la teoría constitucional que se derivan del constitucionalismo contemporáneo occidental de la segunda mitad del siglo XX, todos los actos de autoridad requieren estar investidos de legitimidad democrática, deben ser congruentes con la voluntad soberana de donde se originaron, así, el principio democrático emerge para sostener que la base y el fin de todo acto de autoridad debe ser la soberanía popular. La Constitución es la evidencia de esta última, porque simboliza y concreta la esencia del Estado democrático.

Se entiende que la Constitución es normativa, lo que hace factible traducir sus principios en derecho positivo, de esta manera los principios constitucionales no son ideas abstractas, sin aplicación directa para el gobernado ni para las autoridades. Además se entiende a la Constitución como un documento jurídico vinculante, de aplicación directa, y así, el principio democrático adquiere categoría jurídica porque a su vez legitima y cohesiona los fundamentos del Estado.

En el esquema descrito, el Poder Legislativo es la institución pública que condensa, más que otras, la soberanía popular. Sus integrantes son la voz viva del pueblo contemporáneo. Cada legislador es portavoz de la sociedad donde la cámara es competente. Su presencia, su acción y voz debe ser protegida por la constitución, y además por medio de las leyes ordinarias y reglamentarias. Tanto la forma de producción normativa como



su contenido deben ser coherentes con los principios constitucionales. Es así que a través del desarrollo del principio democrático como vinculante, es posible ubicar las normas de procedimiento legislativo que son trascendentes, esto es, aquellas que de vulnerarse trastocarían la fibra más sensible de las democracias constitucionales: la ya citada soberanía popular.

Para este trabajo se entendió que el principio democrático se observa en las reglas de mayoría, participación y publicidad. De mayoría cuando son normas que procuran la libertad del legislador para debatir, para deliberar en un ámbito de igualdad y libertad; de participación cuando son normas que protegen las decisiones colectivas del órgano colegiado, buscando siempre que las minorías hayan tenido la oportunidad de hacerse oír, incluso de haber tenido la oportunidad de convencer con sus argumentos al opositor y además, en todas las reglas de votación; de publicidad se localiza en la transparencia con que deben estar disponibles las evidencias de los trabajos del legislativo, y también que evite la opacidad, ya que no es republicana; que la prensa y el pueblo puedan estar enterados o presentes.



## FUENTES DE CONSULTA

ARAGÓN, Manuel, *Constitución y democracia*, Madrid, 1989.

ARISTÓTELES, "Libro séptimo", *La Política*, Versión castellana de ESTÉVANES, Nicolás, 1ª ed. 1932, Casa Editorial Garnier Hermanos, París, Francia. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?|=766> (19 de marzo de 2014).

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario 5ª. Reimp.*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

BIGLINO CAMPOS, Paloma, *Los vicios del procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales (Prólogo de Manuel Aragón), Madrid, 1991.

BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de Gobierno en la historia del pensamiento político*, 7ª. reimp. (1ª ed. en italiano 1976, 1ª. ed. en español 1987), FCE, México.

DE VEGA GARCÍA Pedro, "El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Enero-Febrero, Núm. 43 (Nueva época) Madrid, 1985, 45-65 pp.

ETS Enciclopedia Temática Sopena, "Filosofía, sociología, psiquiatría, derecho", "vocabulary de términos filosóficos", Editorial Ramón Sopena S.A., Barcelona, 1988.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José, "La regla de mayoría: límites y aporías", Norberto Bobbio, *el filósofo y la política*, antología, 1ª ed. 1996, 2ª ed. 2002, 2ª reimp. FCE, México, 2011.

GARCÍA MARTÍNEZ, Ma. Asunción, *El procedimiento Legislativo*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

HERNÁNDEZ VAQUEIRO, Alberto, "Estructura ética y cultura organizacional ¿formalización o compromiso? Reflexiones sobre un estudio de caso", *Políticas de transparencia, ciudadanía y rendición de cuentas*, (compilador) MONSIVÁIS, C. Alejandro, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005, 143- 179 pp.

MENEM, Eduardo, *Derecho procesal parlamentario*, La Ley, Buenos Aires, 2012.

MORONI ROMERO, Lucas L., "Crisis constitucional de la ética pública", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Año XVIII, Bogotá, 2012, 365- 380 pp. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2012/pr/pr25.pdf> (15 de marzo 2014)

PEÑA FREIRE, Antonio Manuel, *La garantía del Estado constitucional de derecho*, Trotta, Madrid, 1997.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social*, 1ª. Serie, Editorial Valle de México, México, 1997.

RUIPÉREZ, Javier, "Principio democrático y federalismo. El poder constituyente como único soberano posible en el estado políticamente descentralizado" en *Anuario da facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, no. 3, Universidad de Coruña/Xunta de Galicia, España, 1999.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, (1ª ed. 2006) 2ª reimp., Fondo de Cultura Económica/IIJ, México, 2011.

SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, 2ª Ed., 3ª Reimp., Editorial Nueva Imagen/Tribunal Federal Electoral, México, 2000.

SIEYES, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, y *Ensayo sobre los privilegios* (Título original: *Qu'est-ce que le Tiers-État? Essai sur les privileges*), Ciencia política Alianza Editorial, 1ª reimpresión a la 1ª ed. En "*Área de conocimiento: Ciencias sociales 2003*", Madrid, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, (Título original: *De la Démocratie en Amérique*), Gernika, México, 1997.

WEBER, Max, "La probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas". Cfr. *Economía y sociedad*, 1ª ed. en alemán 1922, 1ª ed. en español 1944, 18ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México.





# BICAMERALISMO: LA RELEVANCIA DE LAS TENSIONES INTRAPARTIDARIAS EN PRESENCIA DE CÁMARAS SIMILARES. LOS CASOS DE COLOMBIA, MÉXICO Y URUGUAY

Javier Rosiles Salas <sup>1</sup>

## RESUMEN

En países con sistema bicameral se aprecian, cada vez más, cámaras con una conformación similar en la proporción de los partidos políticos que las conforman, lo que favorece el desvanecimiento de los argumentos clásicos que justifican la existencia de dos cámaras. En este contexto, se propone que las tensiones intrapartidarias son una variable determinante para que una de las cámaras se active como órgano de control o de refreno, porque aunque los partidos pueden estar en una proporción similar tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, los grupos antagónicos al interior de dichos partidos no necesariamente están representados en la misma proporción. Se plantea, así mismo, la existencia de mecanismos de unificación, los cuales propician que las cámaras funcionen como una sola e impiden una mayor libertad en el desarrollo de las dinámicas propias de cada órgano legislativo.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Politólogo, maestro y doctorando en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-I, Ciudad de México, México. Correo electrónico: javier.rosiles@gmail.com

## UN PARADIGMA EN ENTREDICHO

El paradigma dominante en el estudio del bicameralismo, basado en la tipología de Lijphart (2000), empieza a mostrar ya algunas limitaciones. Como observa Reynoso (2010: 109), las dimensiones de congruencia y simetría son “más famosas que significativas”.

Lijphart distingue entre bicameralismo fuerte y bicameralismo débil. Para poder hacer esta valoración considera tres aspectos: los poderes formales constitucionales de que disponen las dos cámaras, el método usado para la selección de sus integrantes y la tendencia a usar la Cámara Alta para sobrerrepresentar a determinadas minorías. De la primera y segunda características resulta una tipología que divide a los sistemas bicamerales en simétricos y asimétricos: “las cámaras simétricas son aquéllas que disfrutaban de poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales y de legitimidad democrática. Las cámaras asimétricas son sumamente desiguales en estos aspectos” (Lijphart, 2000: 194).

De la tercera diferencia se origina una distinción entre bicameralismos congruentes e incongruentes; se estará en esta última condición cuando las dos cámaras tengan “composiciones diferentes” (Lijphart, 2000: 195). Esta catalogación es la de mayor interés para los propósitos del presente trabajo. A manera de hipótesis, podría plantearse que en América Latina ocurre un importante fenómeno en los países que han adoptado un sistema bicameral: la composición de las cámaras es cada vez más parecida, lo que estaría reflejando una tendencia que haría innecesaria la categoría “bicameralismo incongruente”; de manera que lo relevante ya no sería si un sistema bicameral es congruente (o no), pues de algún modo todos podrían ser clasificados dentro de esta categoría, o por lo menos estarían mostrando una tendencia hacia esa cualidad; lo significativo sería determinar ahora en qué momento o bajo qué condiciones la Cámara Alta constituye o no un jugador con veto.<sup>2</sup> De acuerdo con Tsebelis (2006: 186), es posible que la existencia de dos cámaras no eleve el número de jugadores con veto; puede ocurrir que la misma mayoría controle las Cámaras Alta y Baja, de manera que pudiera hablarse, en los hechos, de una sola Cámara, dado que “técnicamente, los jugadores con veto de la segunda cámara son absorbidos”. Puede ocurrir, desde luego, una situación distinta: “si una cierta coalición domina la mayoría en una cámara pero no en la segunda, entonces los partidos requeridos para formar una mayoría en la segunda Cámara tienen que ser considerados jugadores adicionales con veto”, lo que, sin embargo, estaría ocurriendo con mucha menor frecuencia.

## CÁMARAS DIFERENTES, CONFORMACIONES SEMEJANTES

Una inquietud interesante es la que hace una década planteó Sánchez (2004): “cabe preguntarse sobre el efecto que tendría para el bicameralismo —entendido como mecanismo de control y distribución del poder— la presencia de las mismas organizaciones con intereses comunes en ambas Cámaras”. Propuso entonces constatar la similitud en

<sup>2</sup> “Los jugadores con veto son actores individuales o colectivos cuyo consenso es necesario para un cambio del statu quo. De ahí se deduce, entonces, que un cambio en el statu quo requiere una decisión unánime de todos los jugadores con veto [...] La constitución de un país puede asignar la condición de jugador con veto a diferentes actores individuales o colectivos. Si los jugadores con veto son generados por la Constitución, se les denomina jugadores con veto institucionales [...] Si los jugadores con veto son generados por el juego político, se les denomina jugadores con veto partidarios” (Tsebelis, 2006: 27-28).

la composición política de las Cámaras Altas y Bajas de los sistemas bicamerales, por lo que desarrolló una primera exploración. Su conclusión fue que “se observa una tendencia generalizada a que los partidos tengan una presencia similar en las dos Cámaras”. El autor usa como indicador la comparación del número efectivo de partidos (NEP)<sup>3</sup> en las cámaras de algunos países latinoamericanos en distintas legislaturas. Los resultados pueden verse en la siguiente tabla.



<sup>3</sup> El NEP se calcula con base en la fórmula propuesta por Laakso y Taagepera (1979):  $N_e N_e = 1 / \sum e_i^2 e_i^2$

**Tabla 1. Comparación del NEP en seis países bicamerales de AL**

País	Año	NEP	
		Cámara Baja	Senado
Bolivia	1985	4.31	2.04
	1989	3.92	3.42
	1993	3.71	2.05
	1997	5.5	3.66
Colombia	1986	2.25	2.28
	1990	2.18	2.22
	1994	2.73	2.77
	1998	3.01	3.63
México	1988	3.04	1.13
	1991	2.21	1.1
	1994	2.29	1.69
	1997	2.86	2.28
	2000	2.79	2.73
Paraguay	1989	1.89	1.86
	1993	2.45	2.69
	1998	2.18	2.55
Rep. Dominicana	1978	1.99	1.93
	1982	2.25	1.87
	1986	2.53	1.82
	1990	3.06	2.23
	1994	2.43	2.13
	1998	2.32	1.51
Uruguay	1984	2.92	2.76
	1989	3.33	3.24
	1994	3.3	3.19
	1999	3.07	3.06

Fuente: Sánchez, 2004.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

Cox (2004) desarrolló un ejercicio similar con 16 países. Llama la atención que haga notar que hay casos en los que las comparaciones no arrojan grandes diferencias en el NEP existente en una y otra cámara y lo atribuya a que “a veces los sistemas electorales para la Cámara Baja y para el Senado son muy parecidos”. Cox no presta mayor atención a esos datos “parecidos” (ver tabla 2) e insiste en comprobar su hipótesis: “en conjunto, el patrón de prueba es compatible con la noción de que diferentes sistemas electorales

producen diferentes sistemas de partidos, aun cuando se los aplique en la misma sociedad, durante el mismo periodo” (Cox, 2004: 41).

**Tabla 2. Comparación del NEP en 16 países bicamerales**

País	Año	NEP	
		Cámara Baja	Senado
Australia	1993	2.03	2.57
Bélgica	1991	8.28	8.24
Bolivia	1989	3.92	3.43
Brasil	1990	8.60	5.50
Chile	1989	5.06	4.68
Colombia	1990	2.18	2.22
España	1989	2.67	2.58
EEUU	1992	1.94	1.96
Filipinas	1992	3.46	2.42
Italia	1992	5.60	3.88
Japón	1990/1989	2.46	3.66
Polonia	1993	3.88	3.56
Rep. Dominicana	1990	3.06	2.23
Suiza	1987	6.52	3.44
Uruguay	1989	3.30	3.24
Venezuela	1988	4.65	3.98

Fuente: Cox, 2004: 43.

Siguiendo a Cox y a Sánchez se analizaron once elecciones en los tres países examinados en este trabajo. Como se puede apreciar en la siguiente tabla, las diferencias en sus respectivos sistemas electorales —por lo que de acuerdo con la tipología de Lijphart se trataría de bicameralismos incongruentes— no han impedido que los partidos tengan una presencia similar en ambas cámaras.

**Tabla 3. Composición de las cámaras de tres países de AL**

País	Año	NEP		
		Cámara Baja	Senado	Diferencia
Colombia	2002	6.88	8.93	2.05
	2006	7.37	7.1	0.27
	2010	4.96	5.84	0.88
México	2000	2.78	2.73	0.05
	2003	3.02	2.73	0.29
	2006	3.53	3.61	0.08
	2009	2.92	3.61	0.69
	2012	3.58	3.33	0.25
Uruguay	1999	3.07	3.06	0.01
	2004	2.39	2.29	0.1
	2009	2.65	2.48	0.17

Fuente: elaboración propia con base en Casar (2010); Alcántara, García y Sánchez (2005); Cámara de Diputados (<http://www.diputados.gob.mx>) y Senado de la República de México (<http://www.senado.gob.mx>), así como la Political Database of the Americas (<http://pdba.georgetown.edu/>). Para el caso de Colombia en 2002 se toman los datos de Maldonado (2010).

En nueve de las 11 elecciones analizadas, lo que representa el 81.9%, es el mismo partido (o, en su caso, la misma coalición) el que aparece como primera fuerza en ambas cámaras (ver tabla 4). En estos mismos casos la segunda fuerza lo es también en las dos cámaras: Colombia 2002, 2006 y 2010; México 2003, 2006 y 2012, así como Uruguay 1999, 2004 y 2009. En los dos casos restantes (México 2000 y 2009) lo que ocurre es un intercambio de posiciones: la primera fuerza en una cámara es la segunda en la otra. En todo caso, en el total de elecciones son los mismos partidos los que están en competencia en prácticamente la misma proporción en ambas cámaras.



**Tabla 4. Principales fuerzas políticas en tres países bicamerales de AL**

País	Año	Partido del presidente	Cámara Baja		Senado	
			1era. fuerza	2da. fuerza	1era. fuerza	2da. fuerza
Colombia	2002	Coalición	PL	Coalición	PL	Coalición
	2006	Coalición	Coalición	PL	Coalición	PL
	2010	Coalición	Coalición	PDA	Coalición	PDA
México	2000	PAN-PVEM	PAN-PVEM	PRI	PRI	PAN-PVEM
	2003	PAN	PRI-PVEM	PAN	PRI-PVEM	PAN
	2006	PAN	PAN	PRI-PVEM	PAN	PRI-PVEM
	2009	PAN	PRI-PVEM	PAN	PAN	PRI-PVEM
	2012	PRI-PVEM	PRI-PVEM	PAN	PRI-PVEM	PAN
Uruguay	1999	PC	EP-FA	PC	EP-FA	PC
	2004	EP-FA	EP-FA	PN	EP-FA	PN
	2009	FA	FA	PN	FA	PN

Fuente: elaboración propia con base en Casar (2010); Alcántara, García y Sánchez (2005); Cámara de Diputados (<http://www.diputados.gob.mx>) y Senado de la República de México (<http://www.senado.gob.mx>); Political Database of the Americas (<http://pdba.georgetown.edu/>), y Maldonado (2010).

Notas: Colombia: Coalición 2002, formada por el Partido Conservador, Cambio Radical, Movimiento Colombia Siempre y el Movimiento de Renovación de Acción Laboral; Coalición 2006: integrada por el Partido de la U, Partido Conservador, Cambio Radical, Alas Equipo-Colombia, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática y Colombia Viva; Coalición 2010: formada por Partido de la U, Partido Conservador, Partido Liberal y Cambio Radical; PL: Partido Liberal; PDA: Polo Democrático Alternativo (se incluyó como el principal partido opositor en 2010 debido a que finalmente, aunque en un principio se negó que sería parte de ella, el Partido de Integración Nacional se incorporó a la coalición encabezada por el presidente colombiano Juan Manuel Santos, junto con el Partido Verde). México: PRI: Partido Revolucionario Institucional; PAN: Partido Acción Nacional; PVEM: Partido Verde Ecologista de México. Uruguay: EP-FA: Encuentro Progresista-Frente Amplio; PN: Partido Nacional; PC: Partido Colorado.

## CÁMARAS SIMILARES, PARTIDOS DIVIDIDOS

En un escenario como el planteado, probablemente la mejor manera de que una segunda cámara ejerza en un grado razonable las funciones que le han sido encomendadas es que las luchas internas de los partidos logren trasladarse al ámbito parlamentario. Si bien la representación partidaria puede encontrarse en una proporción similar tanto en la Cámara Baja como en el Senado, no necesariamente están representados en la misma proporción, o tienen una fuerza distinta, los grupos o corrientes que son antagónicos en el interior de los partidos.

Las divisiones intrapartidarias son notorias. Sólo con el ánimo de ilustrar las implicaciones que pueden llegar a tener, cabe citar el caso recientemente ocurrido en Colombia. En el marco de la segunda vuelta presidencial celebrada el pasado 15 de junio, el Partido Conservador mostró sus desacuerdos cuando algunos legisladores dieron su respaldo al candidato de Centro Democrático, Óscar Iván Zuluaga, después de que se alió con Martha Lucía Ramírez, la candidata del Partido Conservador que en la primera vuelta quedó en tercer lugar, y otros tantos apoyaron al presidente Juan Manuel Santos, de Unidad Nacional, quien buscaba la reelección (*El Tiempo*, 29 de mayo de 2014).

En otros casos, las divisiones constituyen parte fundamental de la historia de los partidos, tanto que han quedado plasmadas en sus estatutos. Es el caso del mexicano Partido de la Revolución Democrática (PRD), que dedica el título tercero a “las corrientes de opinión al interior del partido”. El artículo 21 establece que “el objetivo de las corrientes de opinión nacionales será proponer la adopción de las resoluciones políticas, impulsar sus puntos de vista al interior del partido, así como enmiendas a los documentos y acuerdos partidarios”.

En cuanto al Frente Amplio uruguayo (FA), el artículo séptimo de sus estatutos da cuenta “de los sectores políticos integrantes”:

Asamblea Uruguay, Batllismo Progresista, Claveles Rojos, Corriente Popular, Corriente de Unidad Frenteamplista, Corriente de Izquierda, Corriente Progresista Independiente, Confluencia Frenteamplista, Compromiso Frenteamplista, Corriente 78, Frente Izquierda de Liberación, Grupo País, Izquierda Abierta, Liga Federal Frenteamplista, Movimiento de Participación Popular, Movimiento 20 de Mayo, Movimiento Popular Frenteamplista, Movimiento Socialista, Nuevo Espacio, Partido Demócrata Cristiano, Partido por la Seguridad Social, Partido Comunista de Uruguay, Partido Socialista del Uruguay, Partido Obrero Revolucionario, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido por la Victoria del Pueblo y Vertiente Artiguista.

Los conflictos y divisiones existen en el interior de los grupos parlamentarios e influyen y llegan a modificar el escenario en que se desarrollan las negociaciones para la aprobación o modificación de leyes. Esto es así porque no son las mismas condiciones cuando el partido se presenta dividido que cuando lo hace unido y es capaz de presentarse como un bloque: “la disciplina en un partido lo fortalece como institución en tanto hace posible el trabajo en equipo y, en general, el alcanzar pequeñas y grandes victorias al competir con otros partidos” (Sánchez, 2006: 104-105).

## POSIBILIDADES COALICIONALES DISTINTAS

Un aspecto que revaloriza las divisiones intrapartidarias es que aunque la composición partidaria sea prácticamente la misma, la necesidad del partido en el Gobierno de construir coaliciones es distinta en cada una de las cámaras, lo que implica situaciones diferentes en las que los partidos y los legisladores negocian en uno y otro órgano legislativo. En otras palabras, en ambas cámaras se encuentran presentes las principales fuerzas políticas prácticamente en la misma proporción, pero los incentivos y posibilidades que tienen en una y otra para lograr coaliciones sí presentan variaciones.



Para empezar, los partidos no cuentan con, exactamente, el mismo porcentaje de legisladores en ambas cámaras, lo que supone que en algunos casos necesitarán hacerse del apoyo de más y en otros de menos parlamentarios opositores para lograr la aprobación de leyes. De lo anterior derivan, por lo menos, dos escenarios: que el partido o coalición en el Gobierno requiera tal cantidad de legisladores que la principal fuerza opositora sea de gran relevancia por la necesidad de hacerse de su apoyo o, por el contrario, que la urgencia por sumar legisladores para alcanzar la mayoría por parte del oficialismo no sea tan apremiante y esto reste peso a la oposición y no haga indispensable la negociación con ella como bloque, sino que baste con hacerse del apoyo de unos cuantos de sus integrantes. En este marco adquieren trascendencia los partidos minoritarios, cuyo apoyo podría resolver la necesidad de votos del partido gobernante.

Las diferencias en el tamaño de las principales fuerzas en las respectivas Cámaras Bajas y Senados de los países bicamerales examinados pueden observarse en la siguiente tabla.

**Tabla 5. Variaciones en el tamaño de las principales fuerzas legislativas en tres sistemas bicamerales de Latinoamérica**

País	Año	Partido del presidente		Diferencia (%)	Principal partido opositor		Diferencia (%)
		Cám. baja	%Senado		% Cám. baja	%Senado	
Colombia	2002	18.9	17.6	1.3	32.53	27.45	5.08
	2006	53.33	68.6	15.27	21.81	17.64	4.17
	2010	83.52	73.51	10.01	2.43	7.84	5.41
México	2000	44.6	39.84	4.76	42.2	46.87	4.67
	2003	30.2	36	5.8	48.2	50.77	2.57
	2006	41.2	39.84	1.36	24.6	31.24	6.64
	2009	29.4	39.84	10.44	51.6	31.24	20.36
	2012	48	47.66	0.34	22.89	29.69	6.8
Uruguay	1999	32.65	33.33	0.68	40.81	40	0.81
	2004	52.52	54.83	2.31	36.36	35.48	0.88
	2009	50.5	53.33	2.83	30.3	30	0.3

Fuente: elaboración propia con base en Casar (2010), Alcántara, García y Sánchez (2005), Cámara de Diputados (<http://www.diputados.gob.mx>) y Senado de la República de México (<http://www.senado.gob.mx>), Political Database of the Americas (<http://pdba.georgetown.edu/>) y Maldonado (2010).

Mientras que las diferencias en el NEP de las Cámaras Bajas y Altas examinadas tienden a reducirse, las variaciones en los datos sobre necesidad coalicional quizá contribuyan a explicar por qué pese a la existencia de cámaras con composiciones similares (congruentes, en el sentido de Lijphart), sus dinámicas son dispares y el comportamiento de los partidos y sus legisladores en ambos órganos presentan diferencias.



Si se calcula el índice de necesidad coalicional (INC) con base en la propuesta de Power (2010: 162)<sup>4</sup>, se aprecian mayores variaciones que si sólo se toman en cuenta las diferencias en el NEP. Existe mayor necesidad de construir coaliciones por parte del presidente en turno y su representación en el Congreso mientras más elevada sea la cifra resultante.

**Tabla 6. Índice de necesidad coalicional de tres países bicamerales de AL**

País	Año	INC		Diferencia
		Cámara Baja	Senado	
Colombia	2002	55.8	73.58	17.78
	2006	34.4	22.29	12.11
	2010	8.17	15.47	7.3
México	2000	15.42	16.43	1.01
	2003	21.09	17.5	3.59
	2006	20.81	21.77	0.96
	2009	20.68	21.77	1.09
	2012	18.64	17.43	1.21
Uruguay	1999	20.7	20.4	0.3
	2004	11.34	10.36	0.98
	2009	13.14	11.6	1.54

Fuente: elaboración propia con base en los datos de las tablas 3 y 5.

El tamaño de los órganos legislativos es una variable que contribuye a la presencia de dinámicas diferentes en cámaras similares. Una menor cantidad de congresistas puede contribuir a que exista un mejor contacto entre ellos, en tanto que mientras más numerosa sea la cámara, se requiere convencer a un mayor número de legisladores para, en un momento dado, alcanzar mayorías. Como se puede apreciar en la tabla 7, por cada senador que vote a favor se requiere que lo hagan tres diputados en Uruguay y prácticamente cuatro en México, lo que contrasta con el caso de Colombia, en donde hay 1.6 diputados por cada senador.

**Tabla 7. Tamaño de las cámaras de tres sistemas bicamerales de AL**

País	Tamaño Cám. Baja	Tamaño Senado	Diputados por cada senador*
Colombia	166	102	1.63
México	500	128	3.91
Uruguay	99	30	3.3

Fuente: elaboración propia a partir de datos de The World Factbook.

\*Se obtiene de dividir el tamaño de la Cámara Baja entre el tamaño del Senado.

<sup>4</sup> Se obtiene de multiplicar el NEP por el inverso del porcentaje de escaños en poder del partido del presidente; el resultado se divide entre 10.

## MECANISMOS DE UNIFICACIÓN LEGISLATIVA

Está claro que la unidad y la estabilidad son fundamentales para que un partido político se desempeñe de manera exitosa (Espinoza, Díaz y Navarrete, 2009: 19). Pese a lo anterior, no se ha puesto suficiente atención a las acciones que desarrollan los partidos para alcanzar la unidad. Estas organizaciones cuentan con mecanismos de unificación, esto es, con una serie de estructuras, de aparatos, de dispositivos que sus grupos dominantes van construyendo y delineando con el propósito de establecer determinadas directrices y buscar el mayor grado de disciplina posible. En el ámbito parlamentario son justamente estos mecanismos los que tratan de evitar que las luchas internas se trasladen a la discusión legislativa y el partido pueda presentarse como un bloque compacto.

La propuesta aquí presentada ha buscado llamar la atención sobre la relevancia que tienen las tensiones intrapartidarias para el funcionamiento del bicameralismo. Si por un lado existen cámaras similares en cuanto a su composición partidaria, se ha dicho también que hay factores como la dispar necesidad coalicional o el propio tamaño de los órganos legislativos que contribuyen a que las dinámicas en cada cámara sean distintas. Este camino de análisis, sin embargo, ha llevado a plantear que existe una contención de esas dinámicas que por un lado no potencia la capacidad de una de las cámaras para funcionar efectivamente como contrapeso frente a su colegisladora y ante el Poder Ejecutivo (desempeñarse en los hechos como una tríada y no como un tándem) y, por otro lado, propicia que los partidos tengan un comportamiento prácticamente idéntico pese a sus desacuerdos internos y las condiciones disímboles existentes en cada uno de los órganos legislativos, todo esto con las respectivas consecuencias que trae para la justificación de la subsistencia de una segunda cámara.

Esta contención, en buena medida, se debe a los mecanismos de unificación legislativa que activan los partidos. Son aquellos los que explican altos niveles de disciplina partidaria, ocultando significativos conflictos en el interior de los partidos. La profundización en el estudio de los sistemas bicamerales, por tanto, no puede limitarse a observar cómo votan los legisladores para tratar de determinar con esa información el grado de unidad interna, como se ha venido haciendo con el uso de índices como el de Rice (Jiménez, 2006). A continuación se exploran dos casos, en Uruguay y en México, en donde los mecanismos de unificación se activan y pueden llevar a pensar que hay una disciplina perfecta, cuando lo que existe son divergencias notables.

### LEY DE RESPONSABILIDAD PENAL EMPRESARIAL (URUGUAY)

Esta norma sobre protección a los trabajadores fue aprobada en la Cámara de Representantes uruguaya en noviembre de 2013. Provocó la movilización por varios meses del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (SUNCA). En su artículo primero establece: “el empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa, no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador, serán castigados con tres a veinticuatro meses de prisión”.

La aprobación de la ley en el Senado dividió al FA. El Frente Líber Seregni (FLS) (integrado a su vez por la Asamblea Uruguay, Nuevo Espacio, Alianza Progresista y Banderas de Líber) y la Vertiente Argetuista se manifestaron por realizar cambios al trabajo realizado en la Cámara de Representantes. El senador Enrique Rubio, perteneciente a la última vertiente mencionada, propuso flexibilizar la ley, reduciendo la sanción máxima de 24 a 12 meses para los empleadores y aplicando la misma pena para la persona que dirige la actividad del trabajador (*El País*, 18 de diciembre de 2013).

La ley fue aprobada sin modificaciones en el Senado, con dieciséis votos del FA y trece votos en contra de la oposición. Sin embargo, senadores oficialistas manifestaron su descontento. Carlos Baráibar, por ejemplo, del FLS, advirtió que existen “altos riesgos de inconstitucionalidad”, pero anunció que votaría a favor porque “somos hombres de partido y creemos en la disciplina política” (*El País*, 18 de marzo de 2014). Días antes, el senador Rodolfo Nin Novoa había expresado su rechazo: “Nos comportamos como un sistema unicameral, es decir, lo que se resolvió allá en Diputados es lo definitivo y acá no se puede agregar nada” (*El País*, 14 de marzo de 2014). Al final se impuso la fuerza política de dos sectores del FA, aliados del SUNCA, el Movimiento de Participación Popular, al que pertenece el presidente José Mujica, y el Partido Comunista de Uruguay (PCU). No es un asunto menor el hecho de que Tabaré Vázquez, el candidato presidencial del FA, fuera uno de los derrotados durante el conflicto (*El Observador*, 18 de marzo de 2014).

La pregunta es por qué pese a las desavenencias el FA mostró una disciplina perfecta. Una de las explicaciones es que se activaron los mecanismos de unificación. Una vez que la mayoría de los senadores acordaron que el proyecto sería votado sin modificaciones, se empezó a manejar que la Mesa Política —el organismo ejecutivo del Plenario Nacional que cuenta entre sus atribuciones con la de “coordinar la acción que los representantes frenteamplistas realizan en los organismos parlamentarios nacionales y departamentales, de gobierno y de administración, de acuerdo a las definiciones y resoluciones que adopten los correspondientes organismos de dirección del FA” (art. 94, inciso h de sus estatutos)— podría mandar a todos los legisladores a votar en favor de la iniciativa. Claudio Migliarini, representante del PCU en la Mesa Política, declaró: “El mandato a votar puede ser una posibilidad o no, en este momento no puedo decir si lo vamos a manejar, porque no lo tenemos decidido. Todas las opciones que el estatuto del Frente Amplio permite están vigentes y arriba de la mesa; siempre son una opción” (*El País*, 14 de marzo de 2014). Finalmente, la Mesa determinó que el tema de la ley de responsabilidad tenía que ser resuelto por la bancada, una vez que ninguno de los sectores pidió que el tema se tratara como “asunto político” y hubiera mandato para lograr la disciplina partidaria (*El Observador*, 14 de marzo de 2014). Pero a final de cuentas, los mecanismos de unificación se activaron y puede argumentarse que tuvieron alguna influencia en el resultado legislativo.



## LEY DE TELECOMUNICACIONES (MÉXICO)

El viernes 4 de julio de 2014 en México se votó, en el Senado, el dictamen con proyecto de decreto por el que se expedían la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público en Radiodifusión del Estado Mexicano, y se reformaban,

adicionaban o derogaban diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones. La votación en lo general y en lo particular de los artículos no reservados fue la siguiente: ochenta votos a favor y treinta y siete en contra. El Partido Acción Nacional (PAN) se dividió: veintidós de sus legisladores votaron a favor y doce en contra. Además del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el PRD mostró una disciplina perfecta al lograr que sus veintiún senadores presentes votaran en contra.

El punto de interés aquí es que difícilmente puede hablarse del PRD como un bloque unido, a menos de que se pierda de vista lo ocurrido durante ese día y se atienda exclusivamente el sentido de la votación. Se trata de un claro ejemplo de lo que se logra activando los que aquí se han denominado mecanismos de unificación.

Una vez iniciada la sesión, el senador Zoé Robledo pasó a tribuna para comunicar el posicionamiento del Grupo Parlamentario del PRD. Dijo ahí que su partido “desmontó un acuerdo entre el Gobierno, el PRI y el PAN para imponer otro dictamen que no respetaba la letra y el espíritu de la reforma constitucional”, mismo que pretendía votarse entre el 23 y el 25 de abril, pero que él y sus compañeros de bancada buscaron incidir y finalmente lograron incorporar setenta y cuatro cambios o adiciones a la propuesta enviada por el presidente de la República luego de “35 días en más de 45 horas de diálogo y de negociación” (versión estenográfica del 4 de julio de 2014 obtenida en la página del Senado). Conocidos estos logros, en principio no es clara la explicación de por qué entonces, unas horas después del posicionamiento que apuntaba a votar en favor, los senadores perredistas votaron en contra.

Una segunda votación de artículos reservados revela que al menos diez senadores perredistas estaban en disposición de votar en favor del dictamen, dado que en éste se trataba de modificaciones presentadas por las comisiones dictaminadoras (Comunicaciones y Transportes, de Radio, Televisión y Cinematografía, así como de Estudios Legislativos) en las que algunos perredistas habrían tomado parte en las negociaciones. En el día se llevaron a cabo cuatro votaciones nominales y ésta fue la única en que el PRD se dividió.



**Tabla 8. Votación de los senadores del PRD de artículos reservados en materia de telecomunicaciones con modificaciones propuestas por las comisiones dictaminadoras, 4 de julio de 2014**

En pro	En contra
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Miguel Barbosa</li> <li>-Alejandra Barrales</li> <li>-Luz María Beristain</li> <li>-Lorena Cuéllar</li> <li>-Angélica de la Peña</li> <li>-Raúl Morón</li> <li>-Isidro Pedraza</li> <li>-Armando Ríos Piter</li> <li>-Zoé Robledo</li> <li>-Adolfo Romero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mario Delgado</li> <li>-Alejandro Encinas</li> <li>-Adán Augusto López</li> <li>-Fernando Mayans</li> <li>-Iris Vianey Mendoza</li> <li>-Dolores Padierna</li> </ul>

Fuente: página web del Senado de la República.

Lo que ocurrió fue que se activaron los mecanismos de unificación con los que cuenta el partido, y que no necesariamente se encuentran establecidos en los estatutos y en ese sentido pueden considerarse informales. El presidente nacional del partido, Jesús Zambrano, les hizo saber a los senadores que el Consejo Nacional perredista, la autoridad superior del partido, los obligaría a rechazar el dictamen (*Excelsior*, 5 de julio de 2014). La situación provocó una reunión urgente en la que los legisladores repudiaron “la línea” y la “injerencia”. Miguel Barbosa, el coordinador del grupo parlamentario, llegó a tener una reunión ya en el salón de Plenos con Zoé Robledo, Armando Ríos Piter y Benjamín Robles, quienes seguían dispuestos, pese a las advertencias, a apoyar el dictamen (*Reforma*, 5 de julio de 2014). A continuación se presenta una cronología de los hechos.

**Tabla 9. Cronología. Bancada del PRD en el Senado, 4 de julio de 2014**

Hora	Hecho
10:00	Inician plenaria.
11:34	Llega Jesús Zambrano, presidente nacional, y pide votar en contra.
12:30	Miguel Barbosa, coordinador de los senadores perredistas, dice que todavía no hay acuerdo para votar.
14:57	Zoé Robledo defiende en tribuna la reforma y justifica voto a favor.
18:00	La bancada valora la petición de Zambrano al Consejo Nacional para que ordene votar en contra.
18:36	Concluye la reunión de la bancada.
19:00	Barbosa se reúne con Zoé Robledo, Armando Ríos Piter y Benjamín Robles, quienes pretendían votar a favor.
19:20	Barbosa indica que no se confrontarán con el Consejo Nacional y que habrá voto unido en contra del dictamen.
21:18	Los senadores del PRD presentes en el pleno votan en contra del dictamen en lo general.

Fuente: *Reforma*, 5 de julio de 2014.

En un hecho inédito, Barbosa pidió subir a tribuna para dar una explicación respecto del sentido del voto de los perredistas. Por considerar que contribuye a ilustrar cómo se activan los mecanismos de unificación, se cita completa la última parte de su discurso:

Como partido político, porque somos políticos profesionales, porque un legislador tiene que ser o un senador o senadora tienen que ser buenos legisladores, y aquí yo veo a 128 buenos legisladoras, legisladores; buenos gestores, porque tenemos que acudir cerca de quienes nos eligieron para poder estar cercanos a sus necesidades y a resolver sus problemas; pero también tenemos que ser buenos políticos, y buenos políticos estableciendo estrategias para nuestro partido, para hacer engrandecer a nuestro partido y hacerlo confiable, por eso sí creo que para hacer Gobierno, la izquierda tiene que ser confiable.

Y hemos tenido contacto con nuestros dirigentes partidarios, lo hemos tenido; hemos recibido la visita de nuestra dirección en múltiples ocasiones y para cada uno de los temas, siempre es tradición sana entre nosotros escuchar a nuestra dirección el día que se va a votar un asunto, y más en este asunto tan importante, así recibimos a nuestro presidente nacional, y fue muy saludable para nosotros.

En ese momento había una posición encontrada, y lo que se avanzó ante la presencia del presidente nacional, es que el voto de los legisladores del PRD sería un voto libre, un voto decidido de manera individual.

Él nos dio la recomendación de votar en contra en lo general y en contra en lo particular, pero, avanzó así.

Sólo que al arrancar la sesión de Consejo Nacional del PRD, del Consejo Político Nacional del PRD el día de hoy, en su discurso inaugural, el presidente nacional del PRD le pidió al Consejo Nacional que nos recomendara un alineamiento o un comportamiento legislativo.

No ha habido resolución al respecto en el Consejo Político Nacional, pero si no entendemos de política, no entendemos que hay hechos políticos, que generan otros hechos, y generan consecuencias, y el Consejo Político Nacional del PRD es la autoridad máxima entre Congreso y Congreso, es la máxima autoridad que puede reunirse, y efectivamente nosotros reconocemos en las instituciones del PRD porque creemos en las instituciones, la izquierda cree en las instituciones, y las instituciones del partido son nuestras.

Respetamos al Consejo Nacional; respetamos la opinión que puedan tener, y para no desalinearnos de una recomendación distinta es por lo que decidimos votar en unidad en contra en lo general de este dictamen.

Pero quise dejar perfectamente claras las razones, no justificar ante nadie, no, dejar las razones políticas; de haber participado en una negociación; de haber reconocido el ambiente que se provocó con la participación de los grupos parlamentarios, vamos a seguir incidiendo, queremos ser políticos para poder influir, porque eso merece la sociedad de una izquierda que quiere ser confiable.



Mi cariño y mi reconocimiento a mi grupo parlamentario; y mi cariño y reconocimiento a todos los integrantes de este Senado.

Un par de días después Barbosa explicó que si su bancada se disciplinó fue para evitar ajustes de cuentas hacia legisladores con aspiraciones políticas; dijo que había un ambiente de linchamiento: “y ahí estaba instalada una especie de hoguera con leña verde. Era un riesgo para quienes votaran a favor del dictamen” (*Reforma*, 8 de julio de 2014). Lo que vino después fue un distanciamiento de Barbosa de la corriente mayoritaria en el PRD, Nueva Izquierda (NI), que encabezan Zambrano y Jesús Ortega. En la elección perrredista del pasado 7 de septiembre compitió con su propio sublema: Frente de Izquierda Progresista, parte de la coalición que busca evitar que el candidato de NI, Carlos Navarrete, se convierta en el próximo presidente nacional (*24 Horas*, 25 de julio de 2014).

### A MANERA DE CONCLUSIÓN

La presente ponencia se ha propuesto explorar algunos aspectos de los sistemas bicamerales latinoamericanos, específicamente de Colombia, México y Uruguay, un asunto del que todavía queda mucho por ser abordado desde la ciencia política.

Se ha dado cuenta de una tendencia a que la composición partidaria de las Cámaras en sistemas bicamerales sea cada vez más parecida, lo que permite preguntar si esto no produce que los grupos parlamentarios se comporten de la misma manera y los órganos legislativos en los hechos funcionen como uno solo.

Lo que se ha dicho es que hay factores como el grado variable de necesidad coalicional del partido en el Gobierno o el tamaño de las cámaras que contribuyen a que las dinámicas sean distintas en cada órgano. Sin embargo, se ha advertido que dichas dinámicas estarían siendo contenidas por lo que aquí se han denominado mecanismos de unificación, cuyo desarrollo favorece un comportamiento similar de los legisladores y debilita la actuación de la segunda cámara como órgano de control o refreno frente a su colegisladora y ante el poder presidencial.

El asunto de los mecanismos de unificación resulta relevante porque permite apreciar la manera en que se resuelven los conflictos al interior de los partidos. La mala noticia es que si las divisiones partidarias no logran reflejarse en la discusión parlamentaria, muy probablemente se esté desperdiciando la existencia de una segunda cámara. Partidos altamente disciplinados o mayor margen para la deliberación, es un dilema que vale la pena discutir.



## FUENTES DE CONSULTA

ALCÁNTARA Sáez, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López (comps.) (2005), *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*, Universidad de Salamanca, España.

CASAR, María Amparo (2010), *Sistema político mexicano*, Oxford, México.

COX, Gary W. (2004), *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten*, Gedisa, Barcelona.

ESPINOZA Toledo, Ricardo, Rocío Díaz Cancino y Juan Pablo Navarrete (2009), "PAN, PRD y PRI en la lucha por el poder presidencial en 2006", en Adrián Gimete-Welsh (coord.), *Rumbo a Los Pinos en el 2006: los candidatos y los partidos en el espacio público*, UAM Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 17-52.

JIMÉNEZ Badillo, Margarita (2006), *La oposición parlamentaria en México: su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, México.

LAAKSO, Markku y Rein Taagepera (1979), "Effective number of parties: a measure with application to West Europe", *Comparative political studies*, núm. 12, pp. 3-27.

IJPHART, Arend (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona.

MALDONADO Tovar, Juan Camilo (2010), *Colombia: elecciones 2010*, Instituto de Iberoamérica-Universidad de Salamanca. Disponible en:  
<[http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/Elecc\\_Colombia\\_JC\\_Maldonado.pdf](http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones/Elecc_Colombia_JC_Maldonado.pdf)> [Consulta: 18 de agosto de 2013].

NOLTE, Detlef (2002), "Funciones y funcionamiento de los senados en los sistemas bicamerales de América Latina: un enfoque comparado", *Arbeitspapier*, núm. 4, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo.

POWER, Timothy (2010), "Repensando el presidencialismo coalicional en Brasil" en Igor Vivero Ávila (coord.), *Democracia y reforma políticas en México y América Latina*, UAEM / IEEM / IAPEM / Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 151-169.

REYNOLDS, Andrew et al. (2006), *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, IDEA Internacional/IFE/TEPJE, México.

REYNOSO, Diego (2010), "La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 35, Flacso, México, pp. 105-144.



SÁNCHEZ, Fernando (2006), "Partidos políticos en la Región Andina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos, IIDH, Costa Rica, pp. 77-114.

SÁNCHEZ López, Francisco (2004), "Cámaras diferentes, partidos iguales: los partidos políticos en los bicameralismos de Iberoamérica", en América Latina Hoy, vol. 38, Universidad de Salamanca, España, pp. 77-100.

TSEBELIS, George (2006), Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas, FCE, México.

### **Hemerografía**

ANAYA, Martha, "Por qué Barbosa se distanció de Los Chuchos", 24 Horas, 25 de julio de 2014, p. 8.

GIL, Valeria, "Responsabilidad penal deja dividida a la bancada del FA", en El País, 18 de diciembre de 2013. Disponible en: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/responsabilidad-penal-deja-dividida-bancada.html>> [Consulta: 17 de septiembre de 2014]

\_\_\_\_\_, "FA define si mandata a astoristas a votar ley que divide al gobierno", El País, 14 de marzo de 2014. Disponible en: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/fa-defi-ne-mandata-astoristas-votar.html>> [Consulta: 17 de septiembre de 2014].

GUERRERO, Claudia y Claudia Salazar, "Aplaca el Consejo rebelión perredista", Reforma, 5 de julio de 2014.

GUERRERO, Claudia, "Tenían instalada una hoguera", Reforma, 8 de julio de 2014.

REDACCIÓN, "Mesa Política pasa la decisión a la bancada: no habrá mandato político para votar ley empresarial", en El Observador, 14 de marzo de 2014. Disponible en: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/273938/mesa-politica-pasa-la-decision-a-la-bancada-no-habra-mandato-politico-para-votar-ley-empresarial/>> [Consulta: 11 de septiembre de 2014].



REDACCIÓN, "Con los votos del FA, el Senado aprobó la ley penal empresarial", en El País, 18 de marzo de 2014. Disponible en: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/senado-aprobo-ley-penal-empresarial.html>> [Consulta: 17 de septiembre de 2014].

REDACCIÓN, "Senadores del FA ignoran a Vázquez y votan la ley empresarial sin cambios", en El Observador, 18 de marzo de 2014. Disponible en: <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/274183/senadores-del-fa-ignoran-a-vazquez-y-votan-la-ley-empresarial-sin-cambios/>> [Consulta: 14 de septiembre de 2014].

REDACCIÓN, “Apoyo de los conservadores se reparte entre Zuluaga y Santos”, en *El Tiempo*, 29 de mayo de 2014. Disponible en: <<http://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/elecciones-partido-conservador-divide-apoyo-para-segunda-vuelta/14049676>> [Consulta: 18 de septiembre de 2014].

ROBLES, Leticia, “El PRD logra 74 cambios... y vota en contra; obligan a senadores en ley telecom”, *Excélsior*, 5 de julio de 2014. Disponible en: <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/05/969124>> [Consulta: 22 de agosto de 2014].

### **Webgrafía**

CÁMARA de Diputados, México. En línea: <http://www.diputados.gob.mx>

POLITICAL Database of the Americas, proyecto de la Universidad Georgetown, Washington D.C., en colaboración con la Organización de Estados Americanos (OEA) y Flacso-Chile. En línea: <http://pdba.georgetown.edu>

SENADO de la República, México. En línea: <http://www.senado.gob.mx>

The World Factbook, CIA, Washington, D.C. En línea: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>





# LA EVALUACIÓN DE LA LEY EN EL PERÚ: ¿PUEDEN LAS LEYES DEJADAS A SU SUERTE CONTRIBUIR A UNA CULTURA DE LA LEGALIDAD?

Fernando Bravo Alarcón<sup>1</sup>

## RESUMEN

Esta ponencia se enfoca en uno de los puntos débiles del proceso legislativo peruano: la evaluación poslegislativa de las leyes, etapa ausente tanto en el Parlamento peruano como en otros de la región latinoamericana que, en contraste, sí se desarrolla en democracias más consolidadas. Para ello, se parte de la pregunta que interroga por qué habría que evaluar las leyes. En respuesta, se argumenta que las asambleas legislativas necesitan conocer si su producción normativa está logrando los efectos esperados, así como si determinada norma o un grupo de ellas se ha convertido en obstáculo para el crecimiento económico, para las políticas de Estado o para la aplicación de otras leyes. Se estima, también, que desconocer el destino de las leyes contribuye a la inflación legislativa, así como a una débil cultura de la legalidad, haciendo más ineficaz al derecho.

Seguidamente, se identifican algunos de los factores que obstaculizan la evaluación poslegislativa: la práctica parlamentaria por la cual se asume que, con la aprobación de una norma, ya se cumplió con la función legislativa, lo que resta incentivos para ensayar algún tipo de seguimiento a las leyes; relacionado con lo anterior, el escaso conocimiento y compromiso de los legisladores en torno a la necesidad de evaluar los impactos de la ley, a lo que se suma la insuficiente convicción del funcionariado del servicio parlamentario a ese respecto. También juega la ausencia de un aparato técnico dentro del Congreso con la especialización y la experticia para diseñar esquemas y procedimientos para aplicar la referida evaluación.

Finalmente, se propone la pregunta si todas las leyes han de ser evaluadas, ante lo que se responde que no es posible ni necesario hacerlo con todas. Sólo habría que examinar aquellas normas en virtud de su relevancia política, vinculación con las políticas públicas, su grado de generalidad y la viabilidad metodológica y técnica para su análisis.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Sociólogo peruano, magíster en Desarrollo Ambiental y candidato a doctor en Antropología. Especialista parlamentario del Departamento de Comisiones del Congreso de la República del Perú. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: fbravo@congreso.gob.pe

## INTRODUCCIÓN

Como ocurre con muchos parlamentos latinoamericanos, el Poder Legislativo peruano sufre el asedio de actores y tendencias que cuestionan su desempeño institucional, desapruaban la conducta de sus miembros e, incluso, denuncian la supuesta obsolescencia de sus instrumentos y procedimientos. Esto no impide que desde la propia institución parlamentaria emerjan esfuerzos y propuestas encaminadas a recuperar la iniciativa, refrescar las funciones parlamentarias y repensar muchas de sus atribuciones. Un asunto que está generando interés entre un grupo aún muy circunscrito de expertos en temas parlamentarios peruanos es la necesidad de mirar más allá de la aprobación y publicación de la norma, en el sentido de compenetrarse activamente con lo que le acontece a una ley luego de abandonar los predios del Poder Legislativo. ¿Por qué evaluar la ley? ¿Qué mecanismos se pueden adoptar para ello? Dado que es material y técnicamente imposible evaluar todas leyes, ¿a cuáles será necesario hacerles seguimiento?

### I. ¿POR QUÉ EVALUAR LA LEY?

En sentido amplio, la producción legislativa en el Perú sí es objeto de un tipo de seguimiento y evaluación. Según Falconi y otros (2014), ya existe un conjunto de procedimientos y exigencias formales orientados a evaluar la ley que va desde el momento en que se la concibe como idea hasta cuando termina de atravesar el procedimiento parlamentario. Se trata de las etapas denominadas prelegislativa y simultánea. La primera acontece cuando se elabora el proyecto de ley, se le aplica un análisis costo-beneficio y un listado de comprobación. Si lo amerita, se le incorpora un comentario sobre su posible incidencia ambiental. La segunda fase corresponde al sometimiento de la propuesta a un estudio exhaustivo (admisibilidad, opiniones de entidades especializadas, análisis, elaboración de texto normativo, emisión del dictamen), tras lo cual pasa a debate y votación en las comisiones.

Si bien estas dos etapas son funcionales a la idea de evaluación de la norma, no logran culminar en lo que se puede llamar el ciclo integral de la ley porque, tras su aprobación, promulgación y publicación, no se hace seguimiento alguno acerca de sus efectos en la realidad, con lo que el Poder Legislativo peruano no dispondría de elementos objetivos para conocer si su producción legislativa está logrando la finalidad que se propuso. Esto plantea no pocas interrogantes: ¿es razonable aprobar y promulgar normas de las que no se conoce su destino posterior? ¿No tendría el Congreso de la República algún tipo de responsabilidad funcional —y hasta política— respecto de los dispositivos que de él emanan? ¿No sería positivo para la actividad legislativa conocer el grado de éxito de sus productos?

Lo más responsable para una institución de carácter representativo, como el Congreso de la República peruano, es procurar conocer si uno de sus productos más reconocidos (la ley) cumple o no los objetivos que sus diseñadores esperaban lograr cuando la



confeccionaron<sup>2</sup>. Esto incluye, también, sondear si determinada norma o un grupo de ellas se ha convertido en obstáculo para el crecimiento económico, para las políticas de Estado consensuadas o para la aplicación de otras leyes. Conocer el destino de la normatividad evitará seguir contribuyendo a uno de los males congénitos del universo normativo nacional, cual es la inflación legislativa, aquella tendencia que resulta de la proliferación descontrolada de disposiciones legales y que genera contradicciones, desorden, superposiciones, redundancias, antinomias y fragmentación. Estas distorsiones afectan la unidad, coherencia y seguridad del orden jurídico, haciendo cada vez más difícil instaurar una cultura de la legalidad, lo que resta eficacia al derecho en el país.

Por tanto, resulta procedente adoptar e introducir los ajustes y modificaciones necesarios en los procesos e instrumentos parlamentarios y extenderlos hasta el momento en que la norma comienza a operar e incidir en la realidad para la cual se diseñó. Esto significa que, en el plano político, el Parlamento peruano tendrá que lograr el consenso suficiente entre las bancadas para modificar su reglamento e incorporar cláusulas específicas que obliguen a las evaluaciones y seguimientos correspondientes; mientras que, en el plano instrumental, tendrá que diseñar una propuesta técnica que defina criterios, mecanismos y metodologías para evaluar la producción legislativa, en la perspectiva de identificar sus efectos, ponderar sus resultados y determinar sus impactos, propios y colaterales.

Dicho de otro modo, se necesita que el Parlamento peruano se ponga a tono con las innovaciones procesales e institucionales aplicadas en los congresos de las principales democracias del mundo, en las que ya se manejan diversas formas de evaluación de la ley.

De hecho, parlamentos de países como Estados Unidos, Reino Unido, España, Francia, Alemania, Suecia, Suiza, Nueva Zelandia, Italia y Chile vienen implementando ajustes institucionales, instrumentales y procesales conducentes a ejercer la evaluación de su producción normativa, casos que expresan, también, la diversidad de esquemas adoptados. En Estados Unidos, por ejemplo, se advierte que la evaluación se aplica antes, durante y después de la aprobación de la ley. En otros, como Chile, aquella se hace cuando la norma ya se encuentra aprobada y publicada (Falconí et. al. 2014, 36-55). Esta misma fuente indica que puede haber tres tipos posibles de evaluación de la ley: a las ya referidas evaluaciones prelegislativa y simultánea se añade la postlegislativa, que remite al propósito de evaluar los efectos producidos por la norma luego de comenzar a operar en la realidad<sup>3</sup>. En el caso peruano, si bien no existen aún los mecanismos técnicos, políticamente instituidos, que se encarguen de esta última fase, se han tomado algunas acciones destinadas a conocer los efectos de las leyes, tal como lo demuestra Robinson (2014, 74-75): más de una treintena de normas encargan al propio Congreso el seguimiento y evaluación de la legislación mediante el recurso de exigir a las instituciones involucradas con el objeto de la ley a informarle sobre los avances conseguidos por ésta.



<sup>2</sup> El ex oficial mayor del Congreso de la República, César Delgado Guembes, asevera: "Luego de la evaluación según la metodología de análisis ex ante, los agentes de los voceros quedan a cargo de la evaluación ex post porque el valor del parlamento se mide, no con la sola aprobación de la ley, sino con la eficacia de los resultados efectivamente alcanzados con una ley o con los fondos que las leyes asignan para cambiar o mejorar la situación existente" (Congreso de la República, 2012, 483).

<sup>3</sup> Aunque la separación de estas etapas no es algo tan categórico, pues "No es adecuado ver las etapas prelegislativa, legislativa y postlegislativa como una división tajante del proceso de producción de textos normativos sino que algunas actividades de una etapa se llevan a cabo en otra, es decir, se sobreponen," (Gutiérrez, 2014, 4)

“No obstante, incluso cuando se cumpla con brindarle dicha información al Congreso, no existen datos oficiales disponibles sobre el procesamiento seguido por parte del parlamento peruano” (Robinson, 2014, 75).

Pese a lo anterior, ya se han hecho algunas propuestas que, se espera, logren generar identificaciones y apoyos tanto dentro de los predios políticos como técnicos del Congreso nacional. Es el caso de Falconi y colaboradores (2014), quienes han planteado la necesidad de crear un circuito integral de la evaluación legislativa, consistente en un sistema institucionalizado de evaluación legislativa que cubra la predictibilidad, la verificación simultánea y la constatación posterior de la ley, bajo una perspectiva retroalimentadora, de modo que estos tres momentos se refuercen mutuamente, con vistas a racionalizar la creación de la ley. Esta propuesta asume que tomar partido por un solo tipo de evaluación constituiría una opción limitante, poco productiva.

Se trata, pues, de dotar a la práctica parlamentaria de una mirada integral que extienda el proceso legislativo a espacios poco transitados pero necesarios: “es importante superar la visión de corto plazo y tratar de incorporar un análisis más amplio y profundo, en torno a la construcción y a la definición de un concepto teórico-metodológico sobre la evaluación del impacto normativo” (Vásquez, 2012, 4).

## II. OBSTÁCULOS A LA EVALUACIÓN POSLEGISLATIVA

Si se toma como referente las tres últimas administraciones de Gobierno y sus respectivas asambleas, a grandes rasgos es posible sostener que en las esferas políticas del Parlamento peruano no se han generado ni los conocimientos ni los consensos suficientes como para impulsar las necesarias reformas que contemplen la evaluación poslegislativa. Acaso vista como una exquisitez legalista o como un asunto que no genera réditos políticos, sólo una minoría de parlamentarios ha manifestado cierta sensibilidad e interés en la adopción de modificaciones al Reglamento del Congreso, a efectos de viabilizar el seguimiento de la ley.

Situación similar se percibe en el ámbito técnico-profesional, aunque ciertos funcionarios han desarrollado interesantes esfuerzos encaminados a generar propuestas técnicas y metodológicas que respalden la evaluación poslegislativa de las leyes.

¿Cuáles serían los obstáculos que cualquier intento para instituir un procedimiento de evaluación de la ley ha de enfrentar? Existe un contexto de fondo que, a manera de un statu quo, ha invisibilizado y pospuesto cualquier iniciativa innovadora que rompa dicho estado de cosas. Nos referimos a la tradición, muy asentada en la práctica parlamentaria, de dar por finalizado el proceso legislativo en la aprobación y promulgación de la iniciativa legislativa, dejando prácticamente a su suerte a la norma saliente. Esta práctica, arraigada en la costumbre de creer que con la dación de una norma el parlamento ya cumplió con su función legislativa, ha restado incentivos a la necesidad de ensayar algún tipo de seguimiento a la producción normativa.

Otro factor a considerar es el escaso conocimiento y compromiso de los legisladores en torno a la necesidad de evaluar la ley. Interesados en los vaivenes de los temas coyunturales, en el día a día, pocos parlamentarios han mostrado un compromiso que vaya más allá de cumplir con sus tareas cotidianas. No se suele pensar en el legado de sus gestiones políticas al universo legislativo y a la institucionalidad del parlamento, lo que incluye el perfeccionamiento y modernización de los procedimientos e instrumentos legislativos.

Pero la responsabilidad no sólo recae en la esfera política del Congreso peruano. En los predios del funcionariado del servicio parlamentario tampoco se ha desarrollado la suficiente convicción e interés para ir más allá de la aprobación y dación de las normas. En términos generales se ha seguido con la inercia de la práctica parlamentaria tradicional de continuar acompañando al proceso legislativo hasta el momento en que la norma es aprobada y promulgada. Esta actitud, probablemente, se refuerza con la inexperiencia de los cuadros profesionales y cierto desconocimiento respecto de la evaluación poslegislativa, lo que se engarza con la ausencia de un aparato técnico con las capacidades y la experticia suficientes para emprender dicha evaluación, pues para conocer si una ley está cumpliendo o no sus propósitos se demandan ciertas habilidades y especializaciones. De hecho, se necesitaría un área especializada que tenga la tarea de legitimar criterios técnicos, validar metodologías, desarrollar protocolos e identificar las normas que es necesario seguir<sup>4</sup>.

Ahora bien, pese a lo anterior, existen algunas iniciativas y decisiones interesantes que harían posible superar los obstáculos señalados. Por ejemplo, el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Parlamento peruano ha entendido la necesidad de introducirse en el tema a partir de eventos de capacitación que buscan colocarlo en la agenda de discusión académica; así, en agosto de 2013 y en mayo de 2015 esta oficina congresal organizó dos eventos sobre la evaluación de la ley y la técnica legislativa, en los que se sustentó la necesidad de discutir la adopción de dichos procedimientos y de la responsabilidad que le corresponde al Congreso frente a cómo opera una ley vigente. De otro lado, con el Acuerdo de Mesa N° 290-2012-2013/MESA-CR, de julio de 2013, se creó el Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley, encargado de diseñar y proponer la política institucional de evaluación de los efectos de la ley, así como gestionar su financiamiento, grupo que tiene tres años como plazo para terminar su labor. Estas sugerentes novedades son indicativas de que la idea de conocer el destino de las leyes ha logrado la receptividad en algunas áreas del Congreso peruano, paso auspicioso para su institucionalización.

### III. ¿QUÉ LEYES EVALUAR?

Aceptando la necesidad de que una ley no puede dejarse a su suerte tras su aprobación y dación, así como el reconocimiento de la imposibilidad práctica y material de hacer un

<sup>4</sup> El especialista Jesús María Corona Ferrero afirma: “Y quiero partir de la base de que la evaluación legislativa tiene una conciliación instrumental y es una concepción multidisciplinar. No solamente es el derecho en sentido estricto, sino aquí tiene mucho que ver la sociología y tiene que ver mucho la economía” (Congreso de la República, 2012, 221).



seguimiento total de la producción legislativa, surge la pregunta sobre hasta qué punto será necesario, práctico y posible emprender esta tarea. Cuáles leyes revisar y cuáles no. Y es que no toda ley es medible en sus efectos, ni se necesita evaluarlas todas. Desde hace varios años, expertos en derecho parlamentario, consideraban:

Así, pues, estamos hablando de una actividad multidisciplinar, la evaluación. Estamos hablando de una actividad en la que se plantea si es un fenómeno universal o si es un fenómeno puntual, si debemos analizar, si debemos evaluar todas las leyes o solamente algunas leyes; y algo que es del mayor interés, si cuando nos planteamos la evaluación debe hacerse una evaluación por parte de un órgano especializado o por parte de órganos puntuales.

Hay muchas interrogantes, sobre todo yo creo que es importante llegar a una institucionalización de la evaluación por personas competentes haciendo uso de servicios externos (Congreso de la República, 2012, 220).

El trabajo ya citado de Falconi et.al. (2014, 112) descarta, por ejemplo, las llamadas leyes declarativas, también llamadas leyes simbólicas o emblemáticas, que por su propia naturaleza serían difíciles de medir. Se trata de dispositivos que buscan declarar que la realización de determinada obra, proyecto o medida ha de considerarse necesaria de emprenderse por cuanto, se asume, generará resultados positivos en el rubro, jurisdicción o aspecto donde dichas iniciativas buscan incidir. Así, existe la Ley 29817, que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción y operación del Sistema de Transporte de Hidrocarburos; así como la Ley 30085, que declara de necesidad pública la expropiación de inmuebles necesarios para la ejecución del proyecto “Mejoramiento de la Avenida Néstor Gambetta-Callao”, o la Ley 30118, que declara de necesidad pública e interés nacional la restitución del nombre original de la provincia de Nasca, contenido en el decreto del 25 de junio de 1855. Los especialistas afirman que son normas ordinarias, cuya aprobación no demanda ninguna exigencia especial y no tienen carácter vinculante (Jiménez, 2013, 4).

Entonces, en razón de que no todas las leyes y sus efectos serán material y técnicamente susceptibles de medir, la pregunta es qué leyes sí es necesario evaluar. En Falconi et. al. (2014) se propone un conjunto de criterios básicos que ayudan a seleccionar las normas cuyos efectos se precisan revisar: i) aplicación temporal, en el sentido de que ha de transcurrir un tiempo razonable desde que la ley se insertó en el ordenamiento jurídico; ii) vinculación con políticas del Acuerdo Nacional, por cuanto se asume que las leyes han de reforzar objetivos socialmente deseables; iii) generalidad de la ley, en razón de que sería más conveniente seleccionar una norma que aspire a impactar en un mayor número de ciudadanos, y iv) viabilidad metodológica y técnica, en tanto los efectos sean susceptibles de medición. Aunque estos criterios propuestos no se acompañan de un mayor respaldo argumentativo y empírico, suenan razonables pues no sería práctico seguir normas de forma arbitraria o aleatoria. Otras propuestas consideran hasta siete criterios para la decisión de qué normas evaluar, como lo estima la OCDE (2012) para el caso de la Cámara de Diputados de Chile.



Restan otros aspectos técnicos o políticos a considerar, tales como si la evaluación debería hacerse desde un área especializada dentro del Congreso de la República (que a la fecha no existe) o es que se necesitará del concurso profesional de entidades externas (universidades, think tanks, colegios profesionales, etc.). Esto lleva a preguntarse, también, por la posibilidad de coordinar con el Poder Ejecutivo para hacer estudios ex post sobre alguna ley de interés. Asimismo, ha de definirse cómo neutralizar y manejar las presiones políticas que seguramente aparecerán en cuánto a qué evaluar o qué no.

### **ALGUNAS CONCLUSIONES PROVISIONALES**

Aunque la necesidad de evaluar las normas no es un asunto prioritario entre los actores vinculados con el fenómeno legislativo, han aparecido sectores que, desde las esferas políticas y técnico-profesionales del Parlamento peruano, promueven la necesidad de abordarla e incorporarla en el ciclo legislativo. De otro lado, diversas experiencias de parlamentos así como la agenda académica de los círculos especializados en el derecho parlamentario indican que el seguimiento de las leyes constituye tanto una necesidad práctica cuanto un tópico que es preciso asumir.

De igual modo, no dejar las normas a su propia suerte, buscando conocer su destino e impacto, constituye una responsabilidad funcional y política que el poder Legislativo peruano no debería posponer. Dejarlas tal cual sería permitir la reproducción de la inflación legislativa, restando coherencia y seguridad al orden jurídico, con lo que se continuaría debilitando la cultura de la legalidad y, por consiguiente, la eficacia del derecho en el país.

Finalmente, se hace necesario perfeccionar los aspectos técnicos de la evaluación legislativa, en lo que la experiencia internacional es una excelente fuente de instrumentos y criterios a considerar. No está de más reiterar sobre la insistencia de los apoyos políticos necesarios tanto para instituir y fortalecer un espacio especializado en el seguimiento de los efectos de las leyes, como para hacer que dicho ejercicio se desarrolle sin las presiones y direccionamientos ideológicos a los que seguramente se hallará expuesto.



## FUENTES DE CONSULTA

CONGRESO de la República. Primer y segundo Congresos de Derecho Parlamentario. Lima, Perú, Congreso de la República, 2012.

FALCONI, M., Rivas, M., Lay, H., Kobashigawa, R., Zeballos, V. y Pérez, Y. La evaluación institucional de la ley en el Perú. Lima: 2014, Congreso de la República, Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley, 204 pp.

GUTIÉRREZ, Oscar. ¿Qué es la política legislativa?, ponencia presentada al VII Congreso REDIPAL, marzo, 2014, México.

JIMÉNEZ, Oscar. Estudio sobre normas que declaran de necesidad pública e interés nacional diversas materias. Informe Temático N° 10/2012-2013. Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria. Congreso de la República. Lima, 2013.

OECD. La evaluación de las leyes en Chile. Resumen Ejecutivo 2012

ROBINSON, Patricia. "La evaluación de la legislación en el Perú. Una etapa del proceso legislativo aún por ejecutarse", en: Cuadernos Parlamentarios, N° 7, 2013. p. 73-99, Lima, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

VÁSQUEZ Salguero, David. Importancia de la evaluación de impacto normativo desde el Poder Legislativo, ponencia presentada al V Congreso REDIPAL, enero-agosto, 2012, México.



# PODER, FACTORES REALES DE PODER Y LEGITIMIDAD

Samuel Hernández Apodaca<sup>1</sup>

## RESUMEN

En la presente ponencia se expone el concepto de *poder* en las ópticas de Weber, Tawney, Parsons, Michael Walzer y Eric Wolf. Se hace referencia a la doctrina del Estado de derecho que exige que el principio que inspire toda acción estatal consista en la subordinación de todo poder al Derecho; pero esta subordinación sólo es posible gracias al proceso histórico de constitucionalización de las normas limitantes del poder político. Presenta elementos sobre la influencia de los factores reales de poder frente a la legitimidad para que el lector pueda generar una opinión frente a los hechos que vivimos hoy día en las esferas de poder, y de cómo su influencia afecta los ejercicios de Gobierno; además del papel que tiene en estos tiempos el poder legislativo.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Doctor en Derecho. CEO & founder en @PaideiaMx. Director de *Quaestiones Revista científica de divulgación jurídica y de ciencias sociales*. Guadalajara, Jalisco, México. Correo: ius.filosofo@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

Una de las primeras ideas que vienen a la mente cuando hablamos de poder es su abuso, es decir, que quien lo tiene hace uso indebido de él. Y esto desde luego no es una premisa alejada de la realidad, pues al menos en nuestro contexto nacional, el abuso de poder es una práctica recurrente.

Como ciudadanos, podemos ser víctimas comunes de esas arbitrariedades, y puede venir desde quien detenta el uso de la autoridad hasta quien está en posición de demostrarnos que puede hacer de un sencillo trámite, un largo papeleo que bien puede recordarnos aquel cortometraje de *Santo contra los burócratas*.

Pero en esta ponencia no pretendo referirme a ese pequeño ejercicio de poder que tiene el burócrata de oficina, ése que nos ahoga en papeleos, sino que quiero hacer alusión al poder que se ejerce sin estar constituido como tal: los poderes fácticos.

## DIMENSIONES DEL CONCEPTO PODER

Para entender la dimensión de este tema, es necesario conocer primero que el término *poder* proviene del latín *possum – potes – potu- posse*, que de manera general significa ser capaz, tener fuerza para algo, o lo que es lo mismo, ser potente para lograr el dominio o posesión de un objeto físico o concreto, o para el desarrollo de tipo moral, político o científico.

Entenderemos de tal forma, que usado de esta manera, el mencionado verbo se identifica con el vocablo *potestas*, que se traduce en potestad, potencia, poderío, el cual se utiliza como homólogo de *facultas* que significa *posibilidad, capacidad, virtud, talento*. El término *possum* recoge la idea de ser potente o capaz, pero también alude a tener influencia, imponerse, ser eficaz, entre otras interpretaciones.

Desde luego, no me ocuparé de forma central en el análisis que sobre el poder realiza Weber: “El poder es la probabilidad de que un actor dentro de un sistema social esté en posición de realizar su propio deseo, a pesar de las resistencias”.

El concepto de *poder* para Tawney, se centra en la imposición de la propia voluntad sobre otras personas. Literalmente, “el poder se puede definir como la capacidad de un individuo o grupo de individuos para modificar la conducta de otros individuos o grupos en la forma deseada y de impedir que la propia conducta sea modificada en la forma en que no se desea”<sup>2</sup>.

Según Parsons, el concepto de “poder se usa para referirse a la capacidad de una persona o grupo para imponer de forma recurrente su voluntad sobre otros”<sup>3</sup>.

Eric Wolf propone cuatro distintas dimensiones del poder: personal, relacional, organizativa y estructural. La primera dimensión de poder, la personal, es interpretada como

<sup>2</sup> Crf. “Poder” disponible en <http://bit.ly/1QbgHBm> consultado el 01 de septiembre de 2015.

<sup>3</sup> *Ibidem*. <http://bit.ly/1JQGLMT> consultado el 01 de septiembre de 2015.

pura y simple capacidad del individuo, sin poner énfasis en las direcciones y formas que puede asumir el poder. La segunda dimensión, la relacional, es la capacidad de un individuo de imponer su voluntad a otro o grupos de personas, sin enfrentar donde estas iteraciones se mueven. La tercera, organizativa, es el control de un individuo sobre una unidad organizativa determinada, que a su vez influye otro individuo. Por último, Wolf individua la forma estructural, el poder que organiza y dirige una unidad y las direcciones de energías<sup>4</sup>.

## ESTADO DE DERECHO

La palabra *derecho*, en su sentido etimológico (del latín *directus*), significa lo recto, lo rígido, lo adecuado. Es un término que utilizamos con frecuencia en nuestra vida cotidiana para referirnos a lo que se hace en un sentido recto, de acuerdo con lo establecido, correctamente. No es extraño, por ello, que cuando lo usamos en relación con la conducta de los hombres en sociedad, casi de inmediato lo asociemos con la idea de un comportamiento razonable y sujeto a reglas.

Rafael de Pina señala sobre el Estado:

Una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos. Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provista de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico<sup>5</sup>.

La definición más precisa de la noción de Estado de derecho en el pensamiento moderno, está probablemente en la obra de Immanuel Kant, quien fue fuertemente influido por Rousseau; el referido autor trató de justificar a plenitud la fundamentación de las leyes públicas en la razón y libertad individuales. Para Kant, lo característico de los seres humanos es que pueden ser guiados por leyes de la libertad, es decir, por principios que les permiten actuar autónomamente en términos de libre decisión y responsabilidad moral. Kant afirma:

Estas leyes de la libertad, a diferencia de las leyes de la naturaleza, se llaman morales. Si afectan acciones meramente externas y a su conformidad con la ley, se llaman jurídicas; pero si exigen también que ellas mismas (las leyes) deban ser los fundamentos de determinación de las acciones, entonces son éticas, y se dice, por tanto, que la coincidencia con las primeras es la legalidad, la coincidencia con las segundas, la moralidad de la acción<sup>6</sup>.

Para Kant, los hombres tienen la capacidad de establecer las normas que habrán de regir su vida. Cuando se trata de normas personales, que tienen que ver con el modo de conducirse en términos de lo que consideran bueno o malo, hablamos de normas morales.

<sup>4</sup> Cfr. Facing power. Old insights, new questions. En *Pathways of power*, University of California Press. 2001

<sup>5</sup> Pina, Rafael de y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*, Porrúa, México, 1998, p.276.

<sup>6</sup> Kant, Immanuel. *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. Traducción de Adela Cortina Orts y Jesús Conill Sancho. Madrid, Tecnos, 1994, p. 73.



En este punto pareciera ser que las normas morales no son distintas de las normas jurídicas, puesto que ambas responden a la misma capacidad humana. La diferencia radica en que las normas jurídicas, aunque surgen de la moral, se expresan externamente y son aplicadas por medio de una coerción pública legítima.

En este sentido, podemos entender como Estado de derecho lo que refiere Rafael de Pina: Estado de derecho es aquel cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que no se puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida. La expresión Estado de derecho, igualmente equivale a la de Estado constitucional<sup>7</sup>.

Esta definición representa, desde luego, una primera aproximación de lo que por Estado de derecho podemos entender, ya que también podemos encontrar las ideas siguientes: “aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el derecho y sometidos al mismo”<sup>8</sup>.

Algunas otras ideas sostienen que el Estado de derecho “es un conjunto de reglas políticas estables y derechos aplicados imparcialmente a todos los ciudadanos... una sociedad de leyes universales, no de poder político discrecional”<sup>9</sup>.

O quienes advierten como Gerhard Casper:

El Estado de derecho puede ser entendido como un concepto que incluye, como mínimo, el requisito de un fundamento claro en el derecho para el ejercicio de la autoridad pública, la protección de derechos individuales, incluyendo salvaguardas contra el abuso del poder, una judicatura independiente y la igualdad frente a la ley<sup>10</sup>.

Entonces, el Estado de derecho no es una estructura legal inamovible, puede ser cuestionada, cambiada, susceptible de ser transformada por las vías constitucionales adecuadas. Para su conservación y reforzamiento, es primordial la acción ciudadana, en ello radica su fuerza y, contradictoriamente, también su debilidad.

Ya di cuenta del valor que la legalidad requiere, un ejercicio pleno de la racionalidad humana, porque cuando éste no se realiza, es muy fácil pensar que los beneficios inmediatos de las acciones ilegales son suficientes para garantizarnos una buena vida.

## SOBERANÍA

La palabra *soberanía* deriva del latín *super amus*, que significa señor supremo. La soberanía es sinónimo de poder, superior a cualquiera, inalienable e imprescriptible. Dicho concepto nace vinculado al derecho divino de los reyes a gobernar.

<sup>7</sup> Pina, Rafael de y Rafael de Pina Vara, *op.cit.* p. 276.

<sup>8</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano, tercera edición, UNAM-IJ-Porrúa, México, 1999, p.1328.

<sup>9</sup> Weingast, Barry, Stanford University. Citado por MAGALONI, Ana Laura et.al. Una definición de estado de derecho, (presentación ppt.) CIDAC, México, 2002. p. 13.

<sup>10</sup> Casper, Gerhard. Ex rector de Stanford y ex decano de la facultad de Leyes de Universidad de Chicago Citado por Magaloni, Ana Laura et. al. Una definición de estado de derecho, (presentación ppt.) CIDAC, México, 2002. p. 13.

Bodino aporta el concepto de *soberanía*, definiéndola como la *summa potestas* (potestad absoluta), perpetua e indivisible de una república<sup>11</sup>. Empero, debemos tener presente que la posición de Bodino se entiende en cuanto al momento histórico que vive. El Estado nacional se consolidaba como una entidad política independiente del emperador y del papa.

No es tarea de esta ponencia hablar sobre las variantes de soberanía que teóricamente ya se han abordado en otros trabajos; es pertinente, sin embargo, referir que la soberanía debe ser inalienable (no se puede pasar de un pueblo a otro), imprescriptible (al encontrarse delegada por el pueblo que no la ejerce por sí mismo); única (por no teñir a otras soberanías), e indivisible (al no poder delegarse en partes)<sup>12</sup>.

Son igualmente atendibles otras ideas sobre el tema, como la que Nicola Matteucci sostiene: En sentido amplio, el concepto político-jurídico (...) sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y, por consiguiente, para diferenciar a ésta de otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado<sup>13</sup>.

Es fundamental comprender el contexto evolutivo del concepto en referencia en nuestro contexto nacional, es decir, soberanía, el cual nos permitirá sostener la tesis del contractualismo en la Constitución.

La soberanía no agota en manera alguna el terreno del poder, pero sí concentra nuestra atención en la forma más significativa y peligrosa que el poder puede adquirir, pues no se trata de un accesorio más que mujeres y hombres buscan; por ello, la razón le asiste en parte a Walzer cuando afirma:

El poder del Estado se ve colonizado por la riqueza material, el talento, la sangre o el sexo; y una vez colonizado, rara vez tiene límite. De modo alternativo, el poder del Estado es en sí mismo imperialista, sus agentes son tiranos con plenos derechos: no velan por las esferas de la distribución sino que irrumpen en ellas; no defienden los significados sociales sino que los pisotean<sup>14</sup>.

Tomar en sentido estricto la afirmación anterior puede parecer catastrófico, pero tal afirmación pervive a través de los siglos y parece no cambiar: los factores reales de poder o poderes facticos se hacen presentes en nuestra vida diaria.

## FACTORES REALES DE PODER

Estos factores se abordarán desde el contexto de nuestro Estado nacional, en el sentido que Lasalle lo expresaba. Cárdenas Gracia hace la advertencia:

Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, suelen colonizar y determinar el funcionamiento de las instituciones. Es bien sabido que

<sup>11</sup> Bodino, Jean *Los Seis Libros de la república*, España, Tecnos, 1986, p. 20.

<sup>12</sup> Cruz, Moisés, et al., *Teoría General del Estado*, México, IURE, 2006, p. 218.

<sup>13</sup> Matteucci, Nicola. "Soberanía" en *Bobbio, Norberto, Op. cit.* p. 1483.

<sup>14</sup> Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. FCE, México, 1993, p. 292.



en los Estados de derecho contemporáneos importa sobre todo saber o conocer el poder que se encuentra detrás de las estructuras formales del Estado, pues esos poderes son los que definen el alcance de los poderes formales<sup>15</sup>.

Los comentarios que comparte Jaime Cárdenas no están lejos de los cambios constitucionales que se han desarrollado en el país, y que han permitido que estos factores reales de poder se establezcan sin problema alguno y se consoliden aún más en nuestro territorio. Refiere:

(...) los sindicatos, las organizaciones empresariales, los medios de comunicación electrónicos, las transnacionales, el Gobierno de los Estados Unidos y las organizaciones financieras internacionales. Ésos son los auténticos poderes que en buena medida —tal vez no de manera mecánica pero sí determinante— condicionan el actuar de los poderes y del orden jurídico formal<sup>16</sup>.

Desde luego, la referencia que Cárdenas Gracia plantea es oportuna, ya que en estos momentos en los que presenciamos la nueva constitución de la LXIII legislatura podemos encontrar en las diversas fracciones parlamentarias a representantes de esos poderes fácticos.

## LEGITIMIDAD

En este apartado quiero referirme a un momento fundamental para los tiempos que vive el país: la legitimidad. Cuando hablamos de ella, encontramos en el lenguaje ordinario dos connotaciones: una genérica y, en un segundo plano, una específica. En el sentido genérico, es sinónimo de justicia o razonabilidad. En su sentido específico, aparece a menudo en el lenguaje político, en este contexto el referente más frecuente del concepto es el Estado<sup>17</sup>.

Señala Jongitud Zamora:

(...) la legitimación se sitúa en un plano de ejercicio, consistente en la posibilidad de hacer o degenerar un resultado a partir de ese hacer; o incluso puede interpretarse el legitimar como la posibilidad de que un agente, o agentes, generen un efecto legitimador (...)<sup>18</sup>.

En este sentido, en los últimos años, nuestro sistema político ha tenido que abrirse a la participación social directa, y el poder legislativo se ha transformado. Cabrera Pantoja nos recuerda que antes “todo se sintetizaba en la escena en la que el presidente después de su informe o toma de posesión recibía las felicitaciones del conglomerado representativo de los sectores, cámaras, organismos y empresarios, el famoso ‘besamanos’”<sup>19</sup>.



<sup>15</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias, UNAM, México, 2006, p.13

<sup>16</sup> *Ibidem*, p.14

<sup>17</sup> Cfr. Veli, Lucio. “Legitimidad” en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Diccionario de política. I-z, 13ª edición, Siglo XXI, México, 2002, p. 862.

<sup>18</sup> Jongitud Zamora, Jacqueline. “Legalidad, legitimidad (...)” *Op. cit.* p. 356.

<sup>19</sup> Cabrera Pantoja, Bárbara Leonor, Instrumentación de medios de evaluación del desempeño del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos. Tesis de grado. México, 2008, p.24.

Hoy, por fortuna “el protagonismo del Congreso plantea el problema de quién vigila al vigilante; por lo que hay que tener presente que en una democracia, el control último sobre los legisladores recae sobre los mismos votantes, a quienes nos corresponde exigir cuentas respecto a su desempeño”<sup>20</sup>.

Como podemos ver, la legitimidad del Estado de derecho depende, en última instancia, de la voluntad de los ciudadanos de mantener y utilizar sus instituciones legales, porque parte fundamental de ella es que en una sociedad democrática, la oposición a ciertas leyes no tiene que ser interpretada sólo como desobediencia a la ley o delito.

La oposición, por ejemplo, bajo las figuras de la desobediencia civil o la objeción de conciencia, concretadas en acciones públicamente proclamadas como pacíficas y orientadas al diálogo, que pide la supresión de alguna ley, no puede ser tratada como si fuese cualquier violación a la ley, esas, a veces, pueden ser la única forma en que los ciudadanos enfrente a los poderes facticos, más allá de las figuras de participación ciudadana que eventualmente se presentan como alternativas.

## CONSIDERACIONES FINALES

1. La doctrina del Estado de derecho exige que el principio que inspire toda acción estatal consista en la subordinación de todo poder al derecho.
2. La soberanía no agota en manera alguna el terreno del poder, pero sí concentra nuestra atención en la forma más significativa y peligrosa que el poder puede adquirir
3. En las democracias contemporáneas, los sistemas políticos son necesariamente representativos.
4. En las sociedades actuales parece muy difícil que algún tipo de participación directa pueda sustituir al principio de representación como mecanismo de actualización de la voluntad de los ciudadanos.
5. La legitimidad del Estado de derecho depende, en última instancia, de la voluntad de los ciudadanos de mantener y utilizar sus instituciones legales.



<sup>20</sup> Cabrera Pantoja, Bárbara Leonor, “¡Ahí vienen los #legisladores!” en Columna Normilandia, disponible en <http://bit.ly/1GIUjFz> consultada el 04 de mayo de 2015.

## FUENTES DE CONSULTA

ÁVILA Fuenmayor, Francisco, "El concepto de poder en Michel Foucault" en A Parte Rei, revista de filosofía, número 53. España, septiembre 2007.

BODINO, Jean. Los seis libros de la república, España, Tecnos, 1986.

CABRERA Pantoja, Bárbara Leonor, "¡Ahí vienen los #legisladores!" en Columna Normi-landia, disponible en <http://bit.ly/1GIUjz> consultada el 04 de mayo de 2015.

\_\_\_\_\_, Instrumentación de medios de evaluación del desempeño del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos. Tesis de grado. México, 2008, p.24.

CÁRDENAS Gracia, Jaime. Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias, UNAM, México, 2006.

CASPER, Gerhard. Citado por Magaloni, Ana Laura et al. Una definición de Estado de derecho, (presentación PPT) CIDAC, México, 2002.

CRUZ, Moisés, et al., Teoría General del Estado, México, IURE, 2006.

JONGITUD Zamora, Jacqueline. "Legalidad, legitimidad y legitimación, implicaciones éticas", en Problemas contemporáneos de la filosofía del Derecho. Enrique Cáceres, Imer B. Flores, Javier Saldaña, Enrique Villanueva, Coordinadores. UNAM, México, 2005.

KANT, Immanuel. Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Traducción de Adela Cortina Orts y Jesús Conill Sancho. Madrid, Tecnos, 1994.

MATTEUCCI, Nicola. "Soberanía" en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Diccionario de política. 13ª edición, Siglo XXI, México, 2002.

OROZCO Henríquez, J. Jesús. Diccionario Jurídico Mexicano, tercera edición, UNAM-IJ-Porrúa, México, 1999.

PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Diccionario de derecho, Porrúa, México, 1998.

VELI, Lucio. "Legitimidad" en Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Diccionario de política. I-z, 13ª edición, Siglo XXI, México, 2002.

WALZER, Michael, Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad. FCE, México, 1993.

WEINGAST, Barry, Stanford University. Citado por Magaloni, Ana Laura et al. Una definición de Estado de derecho, (presentación ppt.) CIDAC, México, 2002.

TEMA 3

**REFORMA POLÍTICA 2014:  
RETOS Y PENDIENTES ANTE  
EL PROCESO ELECTORAL DEL 2015**





# LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2015: ANTESALA Y “PRUEBA DE FUEGO” DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

Alfredo Sainez Araiza \*

## RESUMEN

En el presente artículo se analiza la integración, correlación de fuerzas y las coaliciones legislativas o “conjuntos ganadores” de las cámaras del Congreso de la Unión, particularmente de la Cámara de Diputados, derivadas de las elecciones federales, en razón de que son la antesala y “prueba de fuego” de este diseño electoral, caracterizado por nuevas instituciones, actores políticos y reglas de juego en los procesos electorales y todas las elecciones, las cuales se rigieron por el derecho electoral; es decir, por un “conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y órganos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados”<sup>1</sup>.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

\* Miembro de la REDIPAL. Politólogo por la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato y coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de Guanajuato, México. Correo electrónico: alfredosainez@hotmail.com

<sup>1</sup> Martínez Silva, Mario. *Diccionario Electoral 2000*. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 1999, pp. 243-244

El primer domingo de junio de 2015 hubo elecciones para renovar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a la par de elecciones locales concurrentes con el proceso electoral federal intermedio en las entidades de Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán, con nuevas instituciones, actores políticos y reglas de juego procedimentales, contempladas en un novedoso marco jurídico derivado de la reforma político electoral.

La reforma del Estado es un proceso y no un hecho acabado, que obedece a la necesidad de todo Gobierno de actualizar sus estructuras jurídicas e instituciones y formas de interrelación con la sociedad en función de las nuevas demandas políticas, económicas, sociales y culturales como resultado del desarrollo social. La reforma político-electoral como parte de la reforma del Estado mexicano, así lo confirma.

En México la necesidad de emprender una profunda reforma del Estado ha estado presente desde hace ya casi tres décadas. Sin embargo, no fue sino hasta el 14 de abril de 2007 al 13 de abril de 2008 cuando entró en vigor la Ley para la Reforma del Estado. Esta ley estableció, en el artículo 12 cinco temas, sobre los cuales deberían “pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales”, a saber: Régimen de Estado y Gobierno; Democracia y sistema electoral; Federalismo; Reforma del Poder Judicial, y Garantías sociales.

La reforma política del Estado se entiende como “el proceso a través del cual se sustituye, rediseña o transforma el conjunto de reglas e instituciones que definen la estructura y organización de los poderes públicos y las relaciones de éstos con la sociedad a la que gobiernan”<sup>2</sup>. En este tenor, y a cinco años de la Ley para la Reforma del Estado, el 9 de agosto de 2012, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) importantes modificaciones a la Constitución federal, en materia político-electoral, incorporándose figuras jurídicas propias de la democracia participativa, entre las que destacan las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana en materia legislativa y la consulta ciudadana, aunque se cuestiona que los umbrales para que éstas se lleven a cabo por los ciudadanos son “altos” y, por ende, son “pocos” los incentivos.

Posteriormente, una vez que fue aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas estatales, el proyecto de decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones constitucionales, fue publicada el 10 de febrero de 2015 en el DOF una segunda reforma política, cuyos temas señalamos a continuación.

En materia de reforma política sobresalen: el Gobierno de coalición; la ratificación de los nombramientos hechos por el presidente de la república de los titulares de las Secretarías de Relaciones y del ramo de Hacienda; la naturaleza jurídica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; el nombramiento del procurador general de la república, naturaleza jurídica y atribuciones del Ministerio Público de la federa-

<sup>2</sup> CASAR, María Amparo. *Para entender la reforma política del Estado*. Nostra, México, 2007, p. 7

ción; las atribuciones del consejero jurídico del Gobierno; la aprobación por parte del Congreso de la Unión del Plan Nacional de Desarrollo; la ratificación de la Estrategia Nacional de Seguridad por parte del Senado de la República; la reelección legislativa; la reelección de ayuntamientos, y el cambio de fecha para adelantar la toma de posesión del titular del Ejecutivo Federal.

En cuanto a la reforma constitucional, en materia electoral, se observa el fortalecimiento del Instituto Federal Electoral y sus atribuciones, mediante su transformación en Instituto Nacional Electoral; el aumento del umbral para mantener el registro como partido político, y las atribuciones del Congreso de la Unión para emitir leyes generales en materia electoral.

Cabe destacar que la reforma al artículo 41 de nuestra Carta Magna mandató a los partidos políticos, para las elecciones de 2015, establecer “reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”. Al respecto, la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados señaló, el 30 de junio de 2015, que Sonora fue primer estado del país donde se logró la asignación de diputadas y diputados locales de manera paritaria<sup>33</sup>. En el Segundo Reporte Electoral Integralia 2015, se apunta que la presencia de mujeres en el congreso ha aumentado significativamente en la última década: en 2006 representaban el 26% de la Cámara de Diputados; en la siguiente legislatura (2009 a 2012), el 32%; en el trienio 2012 a 2015, obtuvieron el 43%.

No obstante, con la paridad de género su presencia retrocedió a 41.6%<sup>44</sup>. Con este corte de miras, las legislaciones estatales y de la Asamblea del Distrito Federal armonizaron su marco jurídico en materia electoral, en razón de tres nuevas leyes generales (de Partidos Políticos; de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en materia de Delitos Electorales), candidaturas independientes, voto en el extranjero, procedimientos sancionadores y debates electorales, entre otros aspectos.

En este contexto, analizamos la correlación de fuerzas políticas y las coaliciones legislativas que prevalecen en las cámaras del Congreso de la Unión, a la luz de la reforma político-electoral.

## **MARCO HISTÓRICO DE LAS COALICIONES LEGISLATIVAS EN LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

Los vestigios de las coaliciones legislativas los encontramos en los órdenes del Gobierno federal y de los Gobiernos estatales como consecuencia de los inlujos de los sistemas electorales y de partidos en la integración y representación de las cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas estatales y de la Asamblea del Distrito Federal.

<sup>33</sup> Portal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2015/06-Junio/30/11071-Celebra-Comision-de-Igualdad-de-Genero-paridad-en-el-congreso-de-Sonora-y-afirma-que-se-ha-hecho-historia> (consulta realizada el 05 de septiembre de 2015)

<sup>44</sup> Segundo Reporte Electoral de Integralia: [http://integralia.com.mx/publicaciones/Segundo%20Reporte%20Electoral%20Integralia%20\(24-06-2015\).pdf](http://integralia.com.mx/publicaciones/Segundo%20Reporte%20Electoral%20Integralia%20(24-06-2015).pdf)



## Coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados

Desde que los partidos políticos adquirieron la exclusividad para postular candidatos a los distintos cargos de representación popular —exclusividad reconocida con la reforma a ley electoral del 6 de junio de 1946—, hasta antes de las elecciones federales de 1988, el grupo parlamentario del PRI había mantenido su hegemonía en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; es decir, tenía más de las dos terceras partes necesarias para promover modificaciones a la Constitución. Sin embargo, como resultado de las elecciones para diputados federales, celebradas el 6 de julio de 1988, el sistema de partido hegemónico transitó a predominante. Ante esta circunstancia, el grupo parlamentario del PRI se vio en la necesidad de coaligarse con otro u otros grupos parlamentarios para promover modificaciones a la Carta Magna.

### Coaliciones por mayorías calificadas

En el periodo de 1988-1991, la Cámara de Diputados tenía la siguiente correlación de las fuerzas políticas: el grupo parlamentario del PRI contaba con 260 parlamentarios, seguido del PAN con 101, el PFCRN con 34, el PPS con 32, el PARM con 30 y el PMS con 19 de un total de 500 diputados.

En suma, ningún grupo parlamentario tenía las dos terceras partes, es decir, 334 diputados para impulsar y promover reformas constitucionales. Consecuentemente, surgió el fenómeno de la coalición legislativa y la necesidad de construir “conjuntos ganadores”: PRI-PAN, PRI-PFCRN-PPS-PARM, PRI-PFCRN-PPS-PMS, PRI-PFCN-PARM-PMS y PRI-PPS-PARM-PMS.

No obstante las cinco anteriores combinaciones, el grupo parlamentario del PRI —partido al que pertenece el presidente de la república— optó por coaligarse con el grupo parlamentario del PAN para modificar la Constitución, no sólo por ser la “coalición mínima ganadora”, sino por cuestiones ideológicas.

Desde el año 1997 hasta nuestros días se ha vivido en la Cámara de Diputados un multipartidismo, en el que ninguna de las fuerzas políticas ha tenido la mayoría absoluta, es decir, el 50% más uno para impulsar, por sí sola, reformas a leyes secundarias o reglamentarias. La composición de la Sexagésima Primera Legislatura de esta Cámara, así lo constata, luego de que el Consejo General del IFE acatará el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consecuentemente, las fuerzas políticas obtuvieron, tanto por la vía mayoría relativa como por representación proporcional, los siguientes escaños: el PAN, 143; el PRI, 237; el PRD, 71; el PT, 13; el PVEM, 21; Convergencia, 6, y el PANAL, 9.

Para que nuestra Carta Magna pueda ser adicionada o reformada, “se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados” (art. 135 constitucional). Las dos terceras partes de los legisladores presentes en ambas cámaras del Congreso de la Unión constituyen mayorías



calificadas. En este caso, equivale a 334 diputados de un total de 500, bajo el supuesto de que todos asistan a la sesión respectiva. Los “conjuntos ganadores” o “coaliciones legislativas” mínimas ganadoras en la Cámara de Diputados son cuatro: PRI-PAN, PRI-PRD-PVEM-PT, PRI-PRD-PVEM-Convergencia y PRI-PRD-PVEM-Panal.

Con los resultados que arrojó la elección para diputados federales, el 1 de julio de 2012, las fuerzas políticas obtuvieron para la LXII Legislatura de la Cámara Baja los siguientes escaños: el PRI, 212; el PAN, 114; el PRD, 104; el PVEM, 29; el PMC 16; el PT, 15, y el PANAL, 10. En este tenor, las coaliciones legislativas mínimas ganadoras para una reforma constitucional son cinco: 1) PRI-PAN-PRD, 2) PRI-PAN-PVEM, 3) PRI-PAN-PMC, 4) PRI-PAN-PT y 5) PRI-PAN-PANAL.

Finalmente, como consecuencia de los resultados electorales del 7 de junio de 2015, la correlación de fuerzas cambió. Ahora, los grupos parlamentarios están integrados de la manera siguiente: el PRI, 202 diputados; el PAN, 108; el PRD, 60; el PVEM, 47; el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), 35; el PMC, 25; el PANAL, 11; el PES, 8 y dos diputados: uno sin partido y otro independiente. Ante este escenario, las coaliciones legislativas o “conjuntos ganadores” mínimos son tres: 1) PRI-PAN-PRD, 2) PRI-PAN-Morena, 3) PRI-PAN-PVEM y 4) PRI-PAN-PMC.

### **Coaliciones legislativas por mayorías absolutas**

Desde 1997 hasta la fecha, la Cámara de Diputados vive un multipartidismo (tripartidismo), en el que ninguna de las fuerzas políticas ha tenido la mayoría absoluta, es decir, el 50% más uno, para impulsar, por sí sola, reformas a leyes secundarias o reglamentarias.

Como resultado de las elecciones federales intermedias de 1997, la Cámara de Diputados quedó integrada de la siguiente manera: el grupo parlamentario del PRI con 239 legisladores, seguido del PRD con 125 parlamentarios, el PAN con 122, el PVEM con 8 y el PT con 6 diputados.

Ante este escenario, resurgió el fenómeno de la coalición legislativa para impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias. En este tenor, para lograr un 50% más uno, es decir, 251 diputados —en el supuesto de que todos asistieran y, consecuentemente, aprobaran las modificaciones anteriores— existieron dos variantes de coalición legislativa: PRI-PRD o PRI-PAN.

A 18 años de estas elecciones y con la nueva integración de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, las coaliciones legislativas mínimas ganadoras para promover reformas a leyes secundarias y reglamentarias son seis: 1) PRI-PRD, 2) PRI-PAN, 3) PRI-PVEM-PES, 4) PRI-PVEM-PANAL, 5) PAN-PRD-PVEM-MRN-diputado Independiente y 6) PAN-PRD-PVEM-MRN-diputado sin partido.

En suma, se ratifica el multipartidismo, la necesidad de que el grupo parlamentario del PRI consense entre las distintas fuerzas políticas, con el fin de construir coaliciones legislativas que le permitan al presidente de la república, Enrique Peña Nieto, formular,



implementar y ejecutar políticas públicas que impliquen modificaciones a nuestra Carta magna y leyes secundarias o reglamentarias, por lo menos hasta el año 2018.

## **Coaliciones legislativas en la Cámara de Senadores**

### **Coaliciones por mayorías calificadas**

Como resultado de las elecciones federales de 2012, el multipartidismo se mantuvo en las legislaturas del Senado de la República (LXII y LXIII), aunque la correlación de fuerzas políticas cambio: el PRI, tiene 54 senadores; el PAN, 38; el PRD, 22; el PVEM, 7; el PT, 5, y 2 senadoras no tienen grupo o representación parlamentaria, circunstancia que condiciona entre los grupos y representaciones parlamentarias la necesidad de dialogar, establecer acuerdos y construir, alguna de dos, coaliciones legislativas para impulsar reformas constitucionales: 1) PRI-PAN o 2) PRI-PRD-PVEM-PT.

Además de estas combinaciones para aprobar una reforma o adición a la Constitución federal, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en ambas cámaras del Congreso de la Unión, se requiere que sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los estados, o sea, 17 congresos locales.

### **Coaliciones legislativas por mayorías absolutas**

Actualmente, dada la integración de las LXII y LXIII Legislaturas del Senado de la República (2012-2018), ninguna de las fuerzas políticas tiene una mayoría absoluta: el PRI cuenta con 54 senadores; el PAN, 38; el PRD, 22; el PVEM, 7; el PT, 5, y 2 senadoras no tienen grupo o representación parlamentaria. Esta situación obliga a los grupos y representaciones parlamentarias a dialogar, establecer acuerdos y construir, por lo menos, cinco coaliciones legislativas para promover modificaciones a leyes secundarias y reglamentarias: 1) PRI-PAN, 2) PRI-PRD, 3) PRI-PVEM-PT, 4) PAN-PRD-PVEM y 5) PAN-PRD-PT.

## **A MANERA DE CONCLUSIONES**

Con base en el análisis del marco histórico de las coaliciones legislativas en las cámaras del Congreso de la Unión, el influjo de los sistemas electorales y de partidos en la integración y representación legislativa se pueden vislumbrar las relaciones entre los poderes públicos, particularmente, entre el poder ejecutivo y legislativo, las perspectivas de las coaliciones y quiénes serán los establecedores de las agendas legislativas, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República.

Ante esta nueva correlación de fuerzas políticas derivada de las elecciones locales concurrentes con las federales llevadas a cabo el 7 de junio de 2015, se devela la configuración del sistema político mexicano, en el que se puede observar la ratificación del multipartidismo en el Poder Legislativo federal, en el que ningún grupo parlamentario tiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados desde 1997, y en la Cámara de Senadores desde el año 2000. Consecuentemente, la fuerza política del PRI tendrá que dialogar, cabildear, consensuar y coaligarse con otros partidos para formular y aprobar la



agenda legislativa e impulsar modificaciones a la Carta Magna, reformas a leyes secundarias y reglamentarias.

Finalmente, resulta conveniente destacar que dentro de los pasos para la formulación preliminar de las proposiciones políticas, que para decidir sobre la mejor solución o soluciones para satisfacer alguna necesidad o actuar sobre algún problema –como el tributario–, hay que considerar el *respaldo ideológico político* (Ruiz Sánchez, Carlos: 1996, 21), fundamentalmente, de los grupos o representaciones parlamentarias, pues los valores ideológicos determinarán qué tipo de soluciones se podrán tomar, sin contradecir al sistema. Asimismo, si conocemos las preferencias de los jugadores con veto, la posición del *statu quo* y la identidad del establecedor de la agenda, podremos vaticinar muy bien el resultado del proceso de creación de la política pública.



## FUENTES DE CONSULTA

BERLÍN Valenzuela, Francisco (MCMXCVII). Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Alianza Universidad Textos, México.

CRESPO, José Antonio (1999). "Sistemas de partidos y nuevas formas de representación política" en La construcción de instituciones para la democracia en América Latina, IFE, Grupo Edición, México.

DUVERGER, Maurice (1982). Introducción a la Política. Ariel, Barcelona, España.

ESPINOZA Valle, Víctor Alejandro (2000). Alternancia y transición política ¿Cómo gobierna la oposición en México? El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés Editores, 1ª Edición, México.

FUENTES Díaz, Vicente (1988). "Los partidos políticos en el siglo XIX" en El camino de la democracia en México. Archivo General de la Nación-Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª Edición, México.

LÓPEZ Lara, Álvaro F (2011). Control de Agenda en los Congresos Estatales, Cuadernos de Trabajo (10), Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México. Unidad del Diario de los Debates del Congreso del Estado de Guanajuato.

LÓPEZ Trigal, Lorenzo (1999). Geografía Política. Cátedra, Madrid.

MELLA Márquez, Manuel (1997). Curso de partidos políticos. Akal, Madrid.

PACHECO Méndez, Guadalupe (2000). Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997. FCE, UAM-Xochimilco, 1ª Edición, México.

RODRÍGUEZ-AGUILERA De Prat, Cesáreo y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael (1999). Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968. Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México.

RUIZ Sánchez, Carlos (1996). Manual Para la Elaboración de Políticas Públicas. UIA-P Y V, México.

SARTORI, Giovanni (1999). Partidos y sistema de partidos. Alianza Editorial, 2ª Edición, Madrid.

\_\_\_\_\_ (1996). Ingeniería Constitucional Comparada. FCE, 1ª reimpresión, México.

WOLDENBERG Karakowsky, José (1999). "La mecánica de su cambio democrático" en Derecho y Legislación Electoral, 30 años Después de 1968. Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México.

# ASPECTOS TRASCENDENTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA POLÍTICA 2014

Cesar Lobsang de la Cruz Moreno <sup>1</sup>

## RESUMEN

El orden jurídico de una nación, al partir de su norma fundamental, merced a reformas de fondo impulsadas a ésta, ocasionan la evolución y, en ocasiones, la involución en el Estado de derecho prevaleciente en un momento dado.

Tal es el caso de la reforma constitucional en materia política de 2014, en la que el Estado mexicano adopta medidas, que aun justificándose en favor de la democracia, implican altos costos para la vida institucional de México, en concepto de quienes integran el poder revisor de la Constitución.

Advertimos que el presente trabajo no tiene por objeto descalificar, simplemente abrir el espacio a un debate que fortalezca la democracia en México, proceso inacabado que ocupa las voces de las diferentes fuerzas políticas, académicos, estudiantes y ciudadanos en general, pues, evidentemente, éste es un esfuerzo que difícilmente agotaría el tema.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Asesor parlamentario en el Congreso de Nayarit, México. Correo: lobsang77@hotmail.com

En México, desde la Constitución de 1824, se adoptó la forma de Estado federal<sup>2</sup>, sistema que implica la coexistencia de cuando menos dos órdenes de Gobierno, cuyos ámbitos de competencia se encuentran establecidos dentro de la Constitución.

El surgimiento del Estado federal, según Armenta López<sup>3</sup>, tiene por propósito el equilibrio del ejercicio del poder político, es decir, de evitar la centralización del mismo.

Tal circunstancia, merced a la creación con rango constitucional del Instituto Nacional Electoral, se ve trastocado sustancialmente al dotarse a esa instancia de facultades para intervenir en los procesos electorales de las entidades federativas, lo cual en nuestro concepto rompe con el ya de por sí endeble federalismo en México.

Hasta antes de la vigencia de las reformas que hoy se comentan, los sistemas electorales implicaban la libre determinación de cada una de las entidades federativas en la materia, ello con observancia de los principios generales dictados por el Pacto Federal; es importante mencionar que la inobservancia de las prescripciones fundamentales en la emisión de las leyes electorales, podía ser combatida por los partidos políticos, vía acción de inconstitucionalidad; y por su parte, en la aplicación de tales cuerpos jurídicos, el juicio de revisión constitucional electoral, instrumento de bondades por demás demostradas para inhibir los efectos de excesos por parte de la autoridad local.

Con ello, se desvirtúa la justificación esgrimida para legitimar la creación del Instituto Nacional Electoral, consistente en la necesidad de frenar los excesos plasmados en ley electoral por parte de las entidades federativas; hay que insistir en que el sistema referido en breves líneas en el párrafo anterior no sólo funcionaba adecuadamente, además tenía por característica la preservación del federalismo en México.

Hoy inauguramos la etapa en que la democracia en México tiene por organismo rector al Instituto Nacional Electoral, organismo facultado para<sup>4</sup>:

- Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales.
- Delegar en los órganos electorales locales las atribuciones relacionadas con la organización electoral, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento.
- Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, por su trascendencia o para sentar un criterio de interpretación (art. 41, base V, apartado C).



<sup>2</sup> Es importante señalar que tal circunstancia ha operado, con excepción de la época del de vigencia de las Siete Leyes o Constitución de régimen centralista de 1836, que fueron una serie de instrumentos constitucionales que alteraron la estructura de la naciente República Federal de los Estados Unidos Mexicanos a principios del siglo XIX.

<sup>3</sup> Armenta López, Leonel Alejandro. *Federalismo*. Editorial Porrúa, 2010, página 3.

<sup>4</sup> Es de señalarse que se hace mención únicamente a las atribuciones que en nuestro concepto resultan más incongruentes con el sistema democrático prevaleciente hasta antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional en comento.

En ese contexto, observamos la conservación de los organismos electorales locales<sup>5</sup>, sin embargo, sus integrantes serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Es incongruente que sea una autoridad quien los designa, y que su sostenimiento obedezca a las finanzas de cada entidad federativa en particular; pero aún más destacado es que los denominados Oples<sup>6</sup>, pueden en todo caso constituirse en instancias de membrete, sin ningún valor para el desarrollo de los procesos electorales, merced a la atribución del Instituto Nacional Electoral de asumir directamente la función inherente al desarrollo de las elecciones en los estados.

Y aquí recalcamos que la Constitución refiere que la situación señalada en líneas anteriores puede ser objeto de convenio, estableciendo una reserva de ley para otros supuestos; así, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en este rubro establece lo siguiente:

## ARTÍCULO 121

1. (...).

2. La asunción de la competencia de una elección local solamente será procedente cuando se acredite fehacientemente en el procedimiento respectivo que se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

a) Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del petionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden, por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente, y

b) Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.

Efectivamente, son cuestiones graves con las que se pretende justificar la afectación a la autonomía de las entidades federativas<sup>7</sup>, sin embargo, se acude a un lenguaje rebuscado, oscuro, que indudablemente facilita la argumentación necesaria para resolver una solicitud de esa naturaleza.

Aunado a lo anterior, tomando las palabras de Gutiérrez Sáenz (2009)<sup>8</sup>, las cosas dependen del cristal con que se miren, así, si observamos expresiones políticas, que actuando

<sup>5</sup> Independientemente de su denominación particular, la Constitución les nombra Organismos Públicos Locales Electorales, ello conforme a lo que establece el artículo 116, fracción IV, inciso c) numeral 1.

<sup>6</sup> Acrónimo con que se denomina a los Organismos Públicos Locales Electorales.

<sup>7</sup> Aun cuando el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos insta a las partes integrantes de la federación, como Estados Libres y Soberanos, consideramos que el término correcto es autónomos, considerando que la soberanía es nacional.

<sup>8</sup> Gutiérrez Sáenz Raúl. *Introducción a la filosofía*. Editorial Esfinge, México, 2009, prólogo.

con el carácter de opositores la democracia no existe, sino que existe solamente un régimen autoritario, que para nada garantiza la realización de elecciones limpias.

Pero tal circunstancia opera de manera opuesta, cuando ocurre que esos colores gobiernan una entidad federativa, ocurriendo entonces que la equidad en la contienda florece a la vista de todos, y genera una especie de primavera democrática, en la que nada puede alterar la voluntad del ciudadano expresada en las urnas.

Así encontramos un sino que, sin duda, alterará el desarrollo de los procesos electorales, inmiscuyendo a un organismo nacional, cuyas atribuciones anticonstitucionales alteran el federalismo mexicano.

Algunos autores denominan *núcleo intangible de la Constitución* a las decisiones fundamentales plasmadas en esa norma suprema; en México, entre otras, lo relativo al federalismo como forma de Estado, se puede identificar con el concepto apuntado, pues ha trascendido desde 1824, pasando por 1857 hasta 1917<sup>9</sup>, año en que se emite la norma fundamental que actualmente nos rige; sin embargo, ahora está desnaturalizado, merced a la instauración de instituciones que afectan mayormente al ámbito de competencia de las entidades federativas que conforma la federación mexicana.

Surge la pregunta de por qué sostenemos que la instauración del federalismo como forma de estado en México es una decisión fundamental; ello tiene por fundamento que en el constituyente de 1824, fray Servando Teresa de Mier<sup>10</sup> propuso la instauración de un centralismo atenuado con tendencias evolutivas al federalismo; en sus palabras sostenía la necesidad de una forma de Gobierno centralista, ya que así convenía por la educación y costumbres del país y por la posible guerra, y que una vez superadas esas circunstancias en que se requería de la unión y una vez que se hubiere progresado en la carrera de la libertad, se podría sin peligro “ir soltando las andaderas de su infancia política hasta llegar a la perfección”; aún más, expresaba “querer desde el primer ensayo de la libertad remontarse hasta la cima de la perfección era la locura de un niño que intenta hacerse hombre perfecto en un día”.

La propuesta en cita fue desechada, junto con otras en el mismo sentido, en la sesión del 16 de diciembre de 1823, con la aprobación del artículo 5 de la constitución de 1824, que plasmó así, el federalismo como forma del Estado mexicano.

En lo tocante al congreso constituyente de 1856–1857, en los debates se registraron diferencias entre moderados y liberales en materia de federalismo. En la sesión del 8 de julio de 1856, el ministro Luis de la Rosa, en nombre del Gobierno, expresó las siguientes ideas, según las interpretó Francisco Zarco<sup>11</sup>:



<sup>9</sup> En las Constituciones mexicana emitidas en esas fechas.

<sup>10</sup> Información tomada del documento que aparece en el siguiente link:  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/595/3.pdf>

<sup>11</sup> Información tomada del siguiente link:  
[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/bicentena/doc\\_hist\\_inde/04\\_BD\\_cong\\_cons.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/bicentena/doc_hist_inde/04_BD_cong_cons.pdf)

“Con respecto a la federación pregunta el señor ministro si la comprendemos o no, y cuenta que cuando visitó los Estados Unidos y examinó las instituciones de aquel pueblo, exclamó: o ésta no es una federación, o los mexicanos jamás la hemos comprendido. Cree que la comisión hace la misma confesión en su parte expositiva, examina cuál es el gran principio de la federación, combate la soberanía de los estados, que bien pueden llamarse soberanos si esto los lisonjea, como halaga a los particulares un título de nobleza; pero en realidad no pueden serlo. La soberanía de los estados solo puede existir en Alemania, donde cada uno de ellos es una entidad política separada; pero donde ha de haber un gobierno nacional sólo pueden tener los estados independencia en su orden interior, la soberanía produciría nacionalidades parciales que, no pudiendo vivir como los de Alemania, se perderán en la anarquía...”.

La respuesta de los liberales se materializó en la siguiente intervención de José María Mata<sup>12</sup>:

“Con respecto al principio federativo —escribió Zarco— el orador y otros miembros de la comisión han podido estudiarlo en los Estados Unidos. Con nuestra carta de 1824, no sólo era imposible una buena federación, sino la verdadera república, porque había fueros y privilegios, porque los gobernantes, siendo agentes del poder federal, vivían en continuos conflictos entre su legislatura y el Congreso de la Unión, porque las disputas sobre las leyes de los estados producían una verdadera lucha con los poderes del centro, y porque todas estas imperfecciones eran fuentes principales de la triste aplicación que en México han tenido los principios federativos. Y, sin embargo, el pueblo ha aspirado siempre a la federación, ha tendido a ella cuando derrocó el poder de Santa Anna, y no es el caso de calificar ahora las medidas posteriores que contra esa tendencia han emanado del poder. Defiende la soberanía de los estados en su administración interior, sin creer que ella destruye la grande entidad de la república, y asienta que la comisión no ha hecho más que corregir los defectos de la Carta de 1824”.

## **NUEVAMENTE SE IMPUSO EL FEDERALISMO COMO FORMA DEL ESTADO MEXICANO**

El decreto publicado el cinco de febrero de 1917, en el Diario Oficial, Órgano del Gobierno Provisional de la República, establecía a nuestra norma fundamental la denominación de: Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857.

Lo anterior incide en que las reformas de referencia asimilan al texto constitucional los anhelos de la Revolución mexicana, particularmente en lo relativo a los derechos de la clase campesina y obrera, dejando intocada la mayor parte del texto asimilado en la Constitución de 1857.

<sup>12</sup> En iguales términos que la cita anterior.



En ese orden de ideas, es de señalar que en el Constituyente de 1916-1917 —en concordancia con magistral obra de Carpizo 2009<sup>13</sup>—, lo relativo a la forma del Estado, no fue objeto de debate.

Así en el artículo 40, se establece lo relativo a la forma del Estado en los siguientes términos:

**Art. 40.-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Como podemos observar, el federalismo en México tiene origen desde el primer ordenamiento fundamental de 1824, fruto de intensos debates en los que se impuso esa forma de Estado, y que fue trasladado a hasta la constitución que hoy rige los destinos del pueblo mexicano; sin embargo, y merced a diversos aspectos, principalmente el centralismo presupuestal, se ha visto mermado con la centralización del sistema electoral, dejando muchas interrogantes para el futuro de la democracia en nuestro país.

## CONCLUSIÓN

Quiero pensar que estas líneas pudieran considerarse alarmistas para algún lector; otros quizá compartan la hipótesis aquí planteada; lo cierto es que en el horizonte, no se dejan ver aún los efectos invasivos de la autonomía de las entidades federativas por parte del Instituto Nacional Electoral, que sin duda serán de gran magnitud.

Ello se debe a que esa instancia se encuentra ocupada en el desarrollo del proceso electoral federal, mismo que se caracteriza por cambios en las normas que regulan la intervención de los diversos actores dentro de un proceso democrático.

En 2016 deberán renovarse las gubernaturas de Aguascalientes, Zacatecas, Sinaloa, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas, Chihuahua, Veracruz y Durango; y seguramente observaremos que el Instituto Nacional Electoral asumirá una actitud lesiva a la autonomía de las entidades federativas.

En ese contexto, y toda vez que el tema de la democracia jamás puede considerarse como agotado, no sería nada remoto que superada la experiencia, se requiriera de ajustes constitucionales, sin descartar la regresión a los esquemas prevalecientes hasta antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional en comento.



<sup>13</sup> Carpizo Jorge. *La Constitución de 1917*. Editorial Porrúa, México, 2009, pág. 237

## FUENTES DE CONSULTA

ARMENTA López, Leonel Alejandro. Federalismo. Editorial Porrúa, 2010.

CARPIZO, Jorge. La Constitución de 1917. Editorial Porrúa, México, 2009.

GUTIÉRREZ Sáenz, Raúl. Introducción a la filosofía. Editorial Esfinge, México, 2009.

### Legislación

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LEY General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### Webgrafía

[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/bicentena/doc\\_hist\\_inde/04\\_BD\\_cong\\_cons.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/bicentena/doc_hist_inde/04_BD_cong_cons.pdf)

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/595/3.pdf>





# LOS ESCOLLOS DE LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL

Silvia del Carmen Martínez Méndez <sup>1</sup>

*La democracia es más que elecciones,  
pero no puede ser menos*  
Norberto Bobbio

## RESUMEN

En esta ponencia se trata de desarrollar, de manera muy resumida, tres de los tópicos y problemáticas con las que el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) tuvieron que lidiar en el proceso electoral 2014-2015.

La primera es la incompatibilidad entre las normativas locales y la general, que debido al poco tiempo otorgado para su adecuación y reforma, trajo consigo que por medio de acciones de inconstitucionalidad fueran invalidados diversos artículos de nueve estados de la República; así mismo se plantea (en ese protagonismo judicial) la inaplicabilidad de artículos de dichas legislaciones locales que no fueron litigados mediante la acción de inconstitucionalidad, lo que repercutió en la aplicación de las reglas establecidas para el proceso electoral permeando una incertidumbre generalizada en el ambiente electoral.

Por otra parte, se plantea el tema de la violencia que se vivió en las elecciones de junio de 2015, que generó inseguridad y desencanto en la ciudadanía. Por último, se plantea el problema latente del abstencionismo que ha permeado las últimas elecciones y la nulidad de los votos que va en aumento y que puede desembocar en una crisis democrática.



<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Candidato a doctor en Ciencias Sociales y Jurídicas por la Universidad de Cádiz, España. Investigadora del Colegio de San Luis. Consejera electoral del Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí, México. Correo electrónico: silvia.mtz.mdz@hotmail.com

## INTRODUCCIÓN

La crisis de legitimidad en la forma de organizar las elecciones en México que se vivió en los años ochenta obligó a desarrollar la reforma electoral de 1990, la cual tuvo como propósito construir una estructura institucional y un conjunto de normas y procedimientos que pudieran erradicar las prácticas del fraude electoral que se vivían hasta entonces, con ello se logró la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), organismo que mantuvo por años la confianza y la legitimidad en los mexicanos.

Sin embargo, a partir de las elecciones del año 2006 empezó a menoscabarse la credibilidad del IFE, y aunque se realizaron diversas reformas posteriores que trataban de volver a consolidarlo como un órgano imparcial, transparente, vigilante de los partidos políticos y, sobre todo, sin injerencia de algún otro poder; en julio de 2014 se presentaron dos iniciativas en las que se planteó una reforma político-electoral de gran amplitud<sup>2</sup>.

El estudio de esas iniciativas desembocó en la reforma de 10 de febrero de 2014, en la que desapareció el IFE y se sustituyó por el INE. Con esa reforma se esperaba fortalecer a la autoridad nacional electoral, retirar las funciones más controvertidas a los órganos locales que pusieron en duda su imparcialidad, y lograr la transparencia y equidad de los procesos locales a través de la homologación de los procesos electorales federales y de las entidades federativas.

La reforma de 2014 se vio opacada por un panorama social conflictivo que tiene a los mexicanos al borde de una crisis de desconfianza y credibilidad en las instituciones de Gobierno y partidos políticos, y que pone en entredicho la eficiencia del nuevo modelo político-electoral. Ejemplos de ello: el silencio del Gobierno respecto del incendio de la guardería ABC de Hermosillo, Sonora; la masacre en San Fernando, Tamaulipas; la matanza del ejército en Tlatlaya, Estado de México; los 43 desaparecidos en Ayotzinapa, Guerrero; la presencia del crimen organizado; la violencia; la pobreza; la desigualdad social; la injusticia; la corrupción, y la infortunada actuación del sistema de partidos en México.

En ese contexto, para la jornada electoral 2015 el INE y los OPLE se enfrentaron con muchos escollos que debieron sortear para llevar las elecciones a buen puerto. En esta ponencia se trata de desarrollar, de manera muy resumida, tres de los tópicos y problemáticas significativas y que deben considerarse para una futura restructuración de la reforma político-electoral.

## INCOMPATIBILIDAD EN LAS NORMATIVAS LOCALES Y LA GENERAL

Con la reforma político-electoral de febrero de 2014 se modificó sustancialmente la forma de realizar las elecciones en México; como ya se mencionó, el IFE se sustituyó por el INE y se estableció como el eje rector y transversal de las elecciones de cargos

<sup>2</sup> Es importante destacar que de 54 iniciativas, se logró identificar 36 con los mismos objetivos y se decidió conjugarlas en un solo estudio para su aprobación. Vid. Senado de la República, LXII Legislatura, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Político-Electoral. <http://es.scribd.com/doc/187807386/Proyecto-dictamen-Ref-Politica-28-nov-8am> (30/05/2015)

populares, tanto a nivel federal como local; de tal manera que al INE se le otorgaron 3 tipos de facultades: a) las exclusivas del propio órgano; b) funciones para los procesos federales y locales, y c) funciones para los procesos federales.

De manera exclusiva se le otorgó al INE, para los procesos federales y locales en materia de capacitación electoral, ubicación de las casillas, designación de funcionarios de la mesa directiva, determinación de los distritos electorales, padrón y la lista de electores y fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos<sup>3</sup>.

El artículo 41 apartado B) de la Constitución establece que el INE asumirá, mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de los procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

Por otro lado, la reforma constitucional (político-electoral) en su artículo transitorio segundo plantea la obligación del Congreso de la Unión de aprobar a más tardar el 30 de abril de 2014 las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución; entre las obligaciones estaba crear una ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales, una ley general que regule los procedimientos electorales y una ley general en materia de delitos electorales.

El primer escollo que se tuvo que sortear fue que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) entró en vigencia hasta el 24 de mayo de 2014, 24 días posteriores a la fecha establecida como obligación constitucional, y a sólo 130 días para que iniciara el proceso electoral en la mayoría de las entidades federativas.

Derivado de esta nueva ley, el INE se vio obligado a desplegar (en tiempo récord) un trabajo de adecuación, actualización, rediseño y expedición de diversos ordenamientos normativos que reglamentaran las actividades inherentes a sus nuevas funciones antes del inicio del proceso electoral 2014-2015.

Además se esperaba que este rediseño se hiciera en articulación con los diversos organismos públicos locales que tendrían elecciones concurrentes con casilla única para el proceso electoral 2014-2015, circunstancia que en la práctica le fue difícil al INE articular y aquí se encontró con su segundo escollo; la realidad es que existe una diversidad institucional en materia electoral en cada una de las entidades federativas que conllevan un sinnúmero de particularidades políticas y legales, y aun cuando las 17 entidades federativas que tuvieron elecciones con modelo de casilla única en la jornada electoral de 7 de junio de 2015 cumplieron en armonizar su legislación electoral local con la LEGIPE, tuvieron poco más de un mes para llevarlo a cabo.

Esa apresurada labor legislativa trajo disonancias entre las leyes locales electorales, las constituciones locales y la LEGIPE, circunstancia que se manifestó en las acciones de inconstitucionalidad que se presentaron en los siguientes estados:

<sup>3</sup> Instituto Nacional Electoral, Estrategia de Capacitación Electoral y Asistencia Electoral 2014-2015, documento rector, p. 4.  
[http://norma.ine.mx/documents/27912/843916/2014\\_Estrategia\\_Capacitacion\\_Documento\\_Rector/1eef4efd-b3cc-40f0-8d37-7d0fa44544e2](http://norma.ine.mx/documents/27912/843916/2014_Estrategia_Capacitacion_Documento_Rector/1eef4efd-b3cc-40f0-8d37-7d0fa44544e2) (30/05/2015)

a) Acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014 promovidas por el Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional, cuya sentencia publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de Mayo de 2015 declara la invalidez de los artículos 130, párrafo segundo, incisos b) y f), incluido el listado que contiene los gastos de estructuras electorales; 134, en la porción normativa que establece "...con excepción del gasto relativo a estructuras electorales mismo que será estimado como un gasto operativo ordinario"; 145, párrafo doce, en la porción normativa que indica "y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas"; 169, párrafo décimo noveno y 254, inciso a), todos del Código Electoral del Estado de Michoacán, publicado el veintinueve de junio de dos mil catorce.

b) Acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014 promovidas por el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, cuya sentencia publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 2014 declaró la invalidez de los artículos 144 y 235, párrafo último, del Código Electoral del Estado de Colima, publicado el catorce de junio de dos mil catorce.

c) Acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014 promovidas por el Partido Verde Ecologista de México, Socialdemócrata de Morelos, Movimiento Ciudadano y Acción Nacional, cuya sentencia publicada el 23 de abril de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación* declaró la invalidez de los artículos 61, párrafo primero; 179 párrafo segundo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.

d) Acción de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014 promovidas por el Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Partido de la Revolución Democrática, cuya sentencia de 8 de abril de 2014 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* declaró la invalidez de los artículos 64, párrafo octavo, en la porción normativa que indica: "y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas" y 195, párrafo quinto, ambos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

e) Acción de inconstitucionalidad 41/2014 y sus acumuladas 53/2014, 62/2014 y 70/2014 promovidas por el Partido Verde Ecologista de México, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática cuya sentencia publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 13 de Marzo de 2015 declaró la invalidez del artículo 6, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

f) Acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014 promovidas por el Partido Movimiento Ciudadano, Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo y Partido Revolucionario Institucional, cuya sentencia publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de marzo de 2015 declaró la invalidez de los artículos 356, fracción



III, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en la porción normativa que dice: “En el caso de que el elector marque uno o más cuadros o círculos, el voto se asignará al partido postulante”, así como la fracción IV en su integridad.

g) Acciones de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014 iniciadas por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional a las que recayó sentencia publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de febrero de 2015 en la que se declara la invalidez de los artículos 24, fracción IV, párrafo segundo, y 31, párrafo segundo, en la porción normativa que dice: “[l]a demarcación territorial de los veintiún distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del estado conforme al último Censo General de Población y Vivienda entre los distritos señalados, teniendo en cuenta para su distribución, además del factor poblacional, el factor geográfico y los demás que el Organismo Público Electoral del Estado determine en el acuerdo por el que establezca el procedimiento y las variables técnicas que para tales casos deberán de observarse”, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche, y la invalidez de los artículos 245, párrafo primero, 246, 515, fracción III, y 639, párrafo segundo, en la porción normativa que dice “y dentro del horario oficial de labores del Instituto Electoral del Estado de Campeche”, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

h) Acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014 promovidas por el Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Acción Nacional cuya sentencia de fecha 1 de octubre de 2014 declaró la invalidez de los artículos 6, fracción XLIV, inciso c), en la porción normativa que indica “y los que hayan obtenido los candidatos de la coalición que no cuenten a favor de ninguno de los partidos políticos que los postularon”, 179, párrafo segundo, en la porción normativa que indica “y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas”, 232, párrafo primero, en las porciones normativas que indican “sin que pueda durar más” y “ni más”, 282, 283 y 347, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí.

i) Acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014 promovidas por el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Acción Nacional cuya resolución de fecha 10 de diciembre de 2014 publicada en el *Diario Oficial de la Federación* declaró la invalidez de los artículos 17, párrafo primero, primera parte y 19, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Chiapas; así como de los artículos 41 y 42 de la ley electoral de Chiapas, todos estos con efectos a partir de la culminación del proceso electoral de 2014-2015; asimismo de los diversos 52; 67, fracción VI, en la porción normativa que señala “Formar coaliciones para las elecciones locales, las que en todo caso deberán ser aprobadas por los órganos de dirección estatal y nacional de cada uno de los partidos coaligados. Asimismo”; 69, fracciones



XI y XXIII, en la porción normativa que señala “que denigre a las instituciones y a los partidos o”; 82, párrafo último; 108 Bis, inciso a); 196; 208; 209; 210; 211; 212; 213; 214 y 215; y 234, párrafo sexto, en la porción normativa que señala: “Se exceptúan de lo anterior las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”, y del artículo quinto transitorio del Decreto número 514 por el que se establece la Decimoctava Reforma a la Constitución del Estado de Chiapas en la porción normativa que indica “cuyo Titular será el actual Presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral”; declaraciones de invalidez que, respecto de éstos últimos preceptos, surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chiapas.

Como se puede observar, nueve legislaciones locales fueron modificadas por el Supremo Tribunal de Justicia. La del inciso i) a menos de trece días de la jornada electoral del 7 de junio de 2015, lo que complicó a los organismos públicos locales electorales generar certeza a la ciudadanía sobre las reglas a aplicar en el proceso electoral y sembró la duda en la ciudadanía sobre la profesionalización y autonomía de dichos organismos al no poder tomar decisiones que afectan directamente a su estado.

Otro ejemplo han sido las candidaturas independientes, que si bien existen desde la reforma de 9 de agosto de 2012, hubo estados que al crear su nueva ley electoral no homologaron las reglas de participación de estos candidatos, aludiendo al inciso p) fracción IV del artículo 116 de la Carta Magna.

De tal manera que Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán establecieron reglas diferentes para el registro de candidatos independientes en el proceso electoral 2014-2015, lo que en la práctica complicó la inscripción de aspirantes a candidatos independientes en diversos estados<sup>4</sup>, teniendo que intervenir la autoridad jurisdiccional electoral a efecto de inaplicar los artículos de las normas locales, revocar o modificar acuerdos, convocatorias o lineamientos contrarios a lo establecido en la Constitución, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y aquéllas que vulneraban el derecho humano de los actores a ser votados<sup>5</sup>.

Este protagonismo jurisdiccional en las reglas del proceso electoral también se vio reflejado en los resultados de las elecciones del proceso electoral 2014-2015, sin embargo, lo que en un estado idóneo podría servir como equilibrio entre los diversos actores políticos y el partido en el poder al determinar o no si se violan o no los principios emanados de la Carta Magna, en un estado de efervescencia social, como en el que vivimos, se corre el riesgo de que las elecciones sean decididas por un poder judicial sesgado y con un gran temor a actuar.



<sup>4</sup> Aún con las inaplicabilidades de los tribunales y salas electorales, sólo en Nuevo León se logró el registro y el triunfo de una candidatura independiente para la elección a gobernador, y aunque para las candidaturas de diputados y presidentes municipales hubo más registros a nivel nacional, sólo se obtuvo el triunfo de cuatro candidatos independientes a nivel local y uno a nivel federal.

<sup>5</sup> Vid. SUP-JDC-838/2015, SX-JDC-393/2015, SM-JDC-326/2015

Otro escollo con el que se enfrentaron los organismos electorales en la praxis durante el proceso electoral, fue la excesiva producción de acuerdos que llevó a cabo el INE con la intención —y a falta de una adecuada homologación legislativa— de que los estados cumplieran con los esquemas previstos por el organismo nacional, lo que obligó a los organismos locales a tomar medidas excesivas y de último momento que no se adecuaban a las realidades de las entidades federativas; ejemplo de ello son los acuerdos del Consejo General del INE identificados como INE/CG113/2015, INE/CG242/2015, INE/CG/243/2015 e INE/CG244/2015, específicamente para dotar de boletas, urnas, actas y demás material relativo a la elección de ayuntamientos a la totalidad de casillas especiales, y la dotación de boletas, urnas, actas y demás material relativo para la elección de diputados de representación proporcional en casillas especiales, aun cuando no se reunían efectivamente las condiciones de que el elector se encontrara en tránsito en determinados distritos electorales locales y la elección de diputados de representación proporcional no se encontraba contemplada en las legislaciones locales.

Por otro lado, la falta de homologación en la capacitación y la bifurcación de responsabilidades entre el INE y los OPLE una vez entregados los paquetes electorales al concluir la jornada electoral a las diversas comisiones distritales y comités municipales, afectó en la tranquilidad y certeza de los comicios locales.

Como ya se señaló, el INE fue el responsable de la capacitación de los funcionarios de casilla y le correspondió a los organismos públicos locales electorales la capacitación de los comités municipales y comisiones distritales en sus respectivas entidades, y al no haber homologación en los contenidos de la capacitación, se desarrollaron diversos incidentes, desde errores en el llenado de las actas hasta la inadecuada integración de los paquetes electorales, lo que trajo como consecuencia que se viviera un recuento de paquetes electorales histórico en el país.

Por último, la falta de sensibilización a los actores electorales y a la ciudadanía en general sobre las nuevas reglas del proceso y la diferenciación en las responsabilidades del INE y los OPLE, desde mi punto de vista generó desconfianza y expuso a los organismos electorales administrativos como débiles y poco articulados ante este nuevo reto que implica adecuar una reforma político electoral de esa magnitud.

## LA VIOLENCIA Y LAS ELECCIONES

En un análisis poselectoral podría decirse que aun cuando la violencia fue esperada por un buen número de mexicanos tanto en las elecciones locales como en las fedexcepción de los estados de Guerrero<sup>6</sup>, Chiapas<sup>7</sup>, Yucatán<sup>8</sup> y Oaxaca<sup>9</sup>, la mayoría de los estados

<sup>6</sup> Durante la jornada electoral no se permitió la instalación de casillas en diversos ayuntamientos, se quemó papelería electoral en las calles y hubo robo de casillas, especialmente en el municipio de Tixtla, motivo por el cual el 8 de julio la Sala Primera Unitaria del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero anuló la elección de dicho municipio ante la no instalación del 44% de las casillas. Vid. Juicio de Inconformidad TEE/ISU/001/2015 y sus acumulados TEE/ISU/JIN/002/2015 y TEE/ISU/JIN/004/2015 promovido por el partido político Morena, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo, <http://www.teegro.gob.mx/consultas/sentencias/#>

<sup>7</sup> Las elecciones en Chiapas, a diferencia de los demás estados, se llevaron a cabo el 19 de julio de 2015 en un ambiente violento y de incertidumbre, aun cuando las autoridades electorales consideraron las elecciones un éxito Vid. <http://www.sexenio.com.mx/chiapas/articulo.php?id=12652>

<sup>8</sup> Se registraron enfrentamientos entre militantes de partidos políticos que dejó como saldo dos muertos en el municipio de Temax, Vid. <http://yucatan.com.mx/merida/elecciones-merida-2/focos-violentos-en-las-elecciones-de-yucatan>

<sup>9</sup> También en Oaxaca se registró quema de boletas, de urnas y de diverso material electoral, así mismo hubo enfrentamientos esporádicos que concluyeron con la detención de 88 personas. Vid. <http://www.animalpolitico.com/2015/06/elecciones-2015-quema-de-boletas-y-protestas-pero-sin-boicot-electoral/>

compartieron una jornada electoral difícil, problemática, extremadamente judicializada y con un grado de violencia que si bien fue latente no impidió la realización de los comicios.

Luis Carlos Ugalde, en su “Evaluación de la elección 2015: contexto, calidad y resultados” señaló al proceso electoral 2015 como el más violento en contra de candidatos y autoridades electorales desde 2008, identificando tres tipos de violencia recurrente: robo de urnas, secuestro de candidatos y asesinato de candidatos<sup>10</sup>.

Este aumento en la escala de violencia, que si bien fue focalizada en cuatro estados de la República, tendrá que analizarse profundamente si es que se pretende disminuir, y una hipótesis que yo consideraría para un futuro análisis de la violencia electoral: es la creencia social de que no existen canales institucionales confiables que resuelvan sus inquietudes; a esta percepción coadyuva el hecho de que la sociedad confía más en el ejército que en las instituciones de seguridad pública, y en el caso de las elecciones locales, la seguridad de los comicios está a cargo de las policías estatales, y en ninguna circunstancia puede algún organismo público electoral estatal hacer uso de las fuerzas armadas para mantener la paz en elecciones estatales, por ser facultad exclusiva de los militares la seguridad de las elecciones federales.

Si no se analiza el tema en busca de posibles soluciones, los futuros procesos electorales se podrían generar en un entorno que sólo reconozca la fuerza y la violencia para lograr fines mediatos que busquen satisfacer intereses de unos cuantos, como primer paso antes de la judicialización de los resultados o tal vez para justificar esa judicialización.

El último escollo a considerar en este análisis, y que considero el de mayor interés para el éxito de la reforma político-electoral, lo está padeciendo tanto el INE como los OPLE y se desarrolla a continuación.

## HARTAZGO Y DESALIENTO DE LA CIUDADANÍA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible su acceso al ejercicio de poder público<sup>11</sup>.

En esa ideología los partidos políticos deben ser la expresión más plural de la sociedad, pero la realidad es que han caído en un descrédito, se han convertido en cotos de poder familiar o grupal, en los que atrevidamente sus dirigentes por años se la pasan brincando de un puesto de elección popular a otro, o de un partido a otro según la conveniencia. Desafortunadamente han perdido su cariz ideológico para convertirlos en las empresas más rentables del país.

Por eso se piensa que todo lo logrado por el IFE en su existencia impulsando nuestro sistema democrático, ahora los mismos partidos lo empujan hacia una crisis de confianza y credibilidad, lo único que han hecho es motivar el abstencionismo electoral.

<sup>10</sup> Ugalde Ramírez, Luis Carlos, “Evaluación de la elección 2015: contexto, calidad y resultados”, *Integralia*, 14 de junio de 2015 Vid. [http://integralia.com.mx/publicaciones/ReporteElectoral\\_14\\_06.pdf](http://integralia.com.mx/publicaciones/ReporteElectoral_14_06.pdf)

<sup>11</sup> Ley General de Partidos Políticos, artículo 3, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de Mayo de 2014.



El Centro de Asesoría y Promoción Electoral considera que son diferentes los factores que influyen en el abstencionismo electoral:

[...] se puede expresar una voluntad de disidencia o de protesta, con el sistema político o con algún aspecto del mismo. Es pensable también como síntoma de apatía, ocasionada por un desinterés 'desesperanzado' o 'satisfecho'. El abstencionismo puede también ser el resultado de un cálculo racional, o sea resultado de una participación en la modalidad concebida por el enfoque neoliberal de un cálculo egoísta de costos y beneficios que realiza cada ciudadano.

Las más de las veces, el abstencionismo es interpretado más bien como una forma de expresar el malestar con la política en general, ganando así significado político en sentido estricto<sup>12</sup>.

Otro aspecto que influye en el abstencionismo, en la intención de anular el voto o votar por un candidato no registrado, se genera cuando un partido político llega al poder y construye un abismo entre el grupo gobernante y sus representados, dando la impresión de hacer lo contrario a lo recomendado por Giovanni Sartori en su teoría de la democracia: "[...] Hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos, y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el Gobierno existe para el pueblo y no viceversa"<sup>13</sup>.

Sólo se tiene que reflexionar sobre cuánta gente (que no sean militantes de partido) conoce a los diputados que los representan o han podido concretar una cita con ellos. Prueba de ello son los resultados de la encuesta del Latinobarómetro de 2013, en la que el 76.8% de los encuestados considera que el país está gobernado por poderosos en su propio beneficio, el 85.4% no se ha contactado con un partido político en su colonia, el 84% nunca ha contactado a un funcionario de Gobierno y el 91.7% no ha contactado a un diputado o senador<sup>14</sup>.

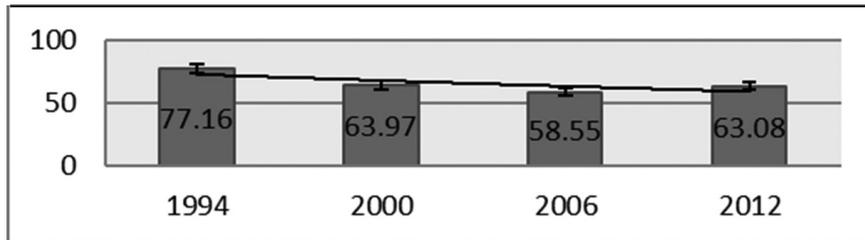
El abstencionismo en México no ha variado mucho en el transcurso de los años pese a los grandes esfuerzos del extinto IFE por combatirlo; lo anterior se puede observar en las estadísticas de las elecciones presidenciales de 1994 a 2006, ya que está demostrado que en éstas se da una mayor participación en los comicios.

<sup>12</sup> Centro de Asesoría y Promoción Electoral, "Abstencionismo y participación electoral" en *Participación y abstención electoral*, serie de cuadernos de CAPEL, número 49 [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/8118D723B4B646970525774300623D6C/\\$FILE/abstencionismo\\_participacion\\_electoral.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/8118D723B4B646970525774300623D6C/$FILE/abstencionismo_participacion_electoral.pdf) (30/05/2015)

<sup>13</sup> Giovanni, Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Taurus Pensamiento, México, 2003, p. 47

<sup>14</sup> Vid. Latinbarometro, análisis on-line 2013, <http://www.latinbarometro.org/latOnline.jsp>

Gráfica 1. ELECCIÓN PRESIDENCIAL  
Porcentaje de votación



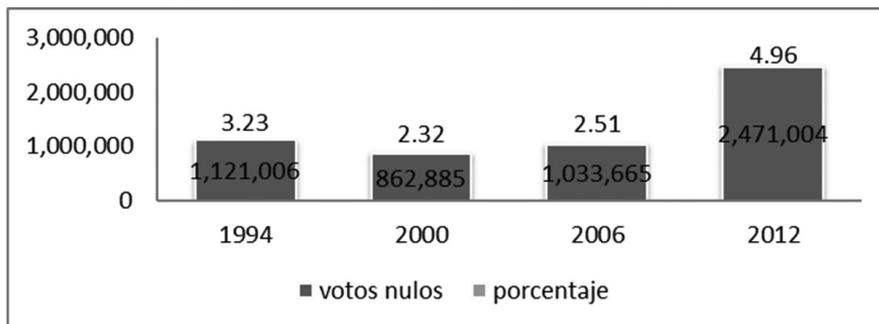
Fuente: IFE, Dirección ejecutiva de organización electoral 2009, los datos de la elección del 2012 se bajaron de la página del INE

Lo que se percibe es una tendencia estable en las cifras expuestas entre 2000 y 2006, y se puede notar que desde 1994 no se ha logrado una participación tan alta en una elección federal, aunque algunos podrían decir que las cifras rebasan la participación del ciudadano en un 60%. No podemos ignorar dos factores importantes: primero, buena parte de los ciudadanos que forman la estructura burocrática del país, participan en las elecciones, ya sea por orden de sus superiores o por tener interés en obtener un mejor puesto; segundo, y retomando el tema de la desigualdad económica que existe en nuestro país, es un hecho notorio y reiterativo que la población que vive en extrema pobreza tiende a vender su voto por dinero o a cambio de despensas, tarjetas de descuento en tiendas comerciales, playeras, bultos de cemento, etcétera.

Ahora bien, no sólo no ha aumentado la participación ciudadana sino que se ha percibido una participación ciudadana negativa, es decir, el ciudadano ejerce su derecho a votar anulando su voto, dejándolo en blanco o votando por un candidato no registrado. Para demostrar lo aseverado, tomamos como referencia las elecciones de diputados, cuando coinciden con la presidencial por ser las más competidas.



Gráfica 2. PORCENTAJE DE VOTOS NULOS



Fuente: Instituto Nacional Electoral

Como se puede observar, los votos anulados se han duplicado, en términos relativos y absolutos, comprobándose la hipótesis de que ha aumentado lo que se conoce como voto de castigo, y si bien no bastan las elecciones para medir la participación activa de la ciudadanía, sirve como punto de partida para un análisis más profundo sobre ese hartazgo ciudadano al que se enfrentan las autoridades electorales.

## CONCLUSIONES

Es difícil en tan pocas líneas señalar todos los retos que el INE y los OPLE debieron enfrentar en las elecciones de junio 2015, sobre todo si se considera que en cada una de las entidades los comicios se desarrollaron de forma divergente y en diversos niveles de organización, judicialización y violencia.

Sin embargo, en vistas al futuro electoral de nuestro país, se tendrá que poner énfasis en el último escollo aquí planteado, pues parece ser el más grave, ya que el abstencionismo y la participación política de anular el voto o votar por un candidato no registrado, permite que la minoría elija a nuestros gobernantes.

La reforma político-electoral no ha sido la solución ante la desgastada legitimación de los organismos electorales, y buscar la homologación del organismo federal con los organismos locales no sólo parece trastocar la autonomía de los estados, sino que establece una línea general de cómo deben llevarse las elecciones desde una visión centralista, contrasta las particularidades de cada uno de los estados y la conformación de sus municipios.

Se tendrá que buscar una solución que plantee el respeto de la autonomía de los organismos electorales locales, que no los obligue a observar y aplicar acuerdos desacordes totalmente a las realidades de cada estado, sólo así se podrá, en conjunción con el organismo nacional, velar los principios constitucionales y el derecho de votar y ser votado de los ciudadanos mexicanos.



El proceso electoral de 2015 deja grandes enseñanzas y debemos utilizarlas para percibir y comprender nuestro presente y proyectar nuestro futuro; será necesario el replanteamiento de la reforma electoral y, sobre todo, se debe plantear un esquema real de civismo y la promoción de una ciudadanía activa a efectos de contrarrestar el abstencionismo electoral, el voto nulo y la latente intención de ciertos grupos sociales por boicotear las elecciones, todo con la sana ilusión de evitar que los enardecimientos nos rebasen e induzcan a una crisis política que a nadie le gustaría vivir.



## FUENTES DE CONSULTA

SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus Pensamiento, México, 2003.

INSTITUTO Nacional Electoral, acuerdo INE/CG113/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que modifica el acuerdo INE/CG229/2014 por el que se establecen los criterios y plazos que deberán observarse para las actividades tendientes a la ubicación y funcionamiento de las casillas electorales que serán instaladas en la jornada electoral del 7 de junio de 2015

\_\_\_\_\_, Acuerdo INE/CG242/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la sentencia recaída en el expediente número sup-rap-119/2015, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante el cual ordena se modifique el acuerdo número INE/CG113/2015

\_\_\_\_\_, Acuerdo INE/CG/243/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da cumplimiento a la ejecutoria recaída en el expediente sup-rap-120/2015, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que ordena se modifique el punto tercero del acuerdo número INE/CG112/2015.

\_\_\_\_\_, Acuerdo INE/CG244/2015 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se da respuesta a diversas consultas realizadas por los organismos públicos locales en relación con la aplicación del acuerdo INE/CG113/2015.

LEY General de Partidos Políticos, artículo 3, Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2014

### Webgrafía

AGUILAR, Daniel, "Satisfactoria participación en elecciones en Chiapas: INE", Grupo Sexenio Comunicaciones, Gurumedia Networks, 23 de julio de 2015, <http://www.sexenio.com.mx/chiapas/articulo.php?id=12652>

ANIMAL político, "Dos muertos, 56 detenidos y quema de boletas: el recuento de la jornada electoral", Elephant Publishing LLC, Printed Matter LLC, 07 de junio de 2015, <http://www.animalpolitico.com/2015/06/elecciones-2015-quema-de-boletas-y-protestas-pero-sin-boicot-electoral/>

CENTRO de Asesoría y Promoción Electoral, "Abstencionismo y participación electoral" en Participación y abstención electoral, serie de cuadernos de CAPEL, número 49 [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/8118D723B4B-646970525774300623D6C/\\$FILE/abstencionismo\\_participacion\\_electoral.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/8118D723B4B-646970525774300623D6C/$FILE/abstencionismo_participacion_electoral.pdf)

DOF. Diario Oficial de la Federación. <http://www.dof.gob.mx/>

GRUPO Megamedia, Diario de Yucatan, “Focos violentos en las elecciones de Yucatán: Gráfico interactivo”, 08 de junio de 2015 <http://yucatan.com.mx/merida/elecciones-merida-2/focos-violentos-en-las-elecciones-de-yucatan>

INSTITUTO Nacional Electoral, Estrategia de Capacitación Electoral y Asistencia Electoral 2014-2015, documento rector.  
[http://norma.ine.mx/documents/27912/843916/2014\\_Estrategia\\_Capacitacion\\_Documento\\_Rector/1eef4efd-b3cc-40f0-8d37-7d0fa44544e2](http://norma.ine.mx/documents/27912/843916/2014_Estrategia_Capacitacion_Documento_Rector/1eef4efd-b3cc-40f0-8d37-7d0fa44544e2)  
LATINBARÓMETRO, análisis on-line 2013, <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

SENADO de la República, LXII Legislatura, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Político-Electoral.  
<http://es.scribd.com/doc/187807386/Proyecto-dictamen-Ref-Politica-28-nov-8am>

TRIBUNAL Electoral del Estado de Guerrero,  
<http://www.teegro.gob.mx/consultas/sentencias/#>

TRIBUNAL Electoral del Poder Judicial. <http://www.trife.gob.mx/turnos-sentencias>

UGALDE Ramírez, Luis Carlos, “Evaluación de la elección 2015: contexto, calidad y resultados”, Integralia, 14 de junio de 2015,  
[http://integralia.com.mx/publicaciones/ReporteElectoral\\_14\\_06.pdf](http://integralia.com.mx/publicaciones/ReporteElectoral_14_06.pdf)



# LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2015: EL CASO DEL PVEM

Luis Fernando Ordaz Bautista<sup>1</sup>

## RESUMEN

La reforma político-electoral de 2014 puso énfasis en dos aspectos principales en el ámbito electoral: la fiscalización a los partidos políticos y la reforma al Instituto Nacional Electoral (INE). La reforma generó expectativas políticas amplias en la sociedad mexicana. Los elementos jurídicos-administrativos que se establecieron en las leyes, añadieron y modificaron aspectos del rubro de la fiscalización. También se añadieron facultades al INE, aunque antes del comienzo y durante la contienda electoral de 2015, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) realizó una serie de maniobras para posicionarse ante el electorado.

Los *spots* en radio y televisión y los llamados *cineminutos* que se transmitieron en dos cadenas de cines, fueron los recursos mediáticos que usó el PVEM. Los partidos opositores interpusieron quejas ante el INE y, posteriormente, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). A pesar de que estas dos instancias ordenaron al PVEM retirar esta campaña, el partido no hizo caso de tales mandatos, sino que continuaron promoviéndose en los citados medios de comunicación. Sin embargo, el punto clave que se encuentra detrás de los *spots* es de dónde provienen los recursos para poner en marcha la publicidad mediática del Verde. Por tal motivo, esta ponencia tiene la intención de realizar una revisión del caso que generó el PVEM y también analizar el funcionamiento de la fiscalización electoral ante el asunto que suscitó este partido.

El supuesto sobre el que se basa esta ponencia es que la marcha del modelo de fiscalización electoral en estas elecciones de 2015 ha marchado de forma parsimoniosa y no ha sido lo suficientemente eficiente ante casos como el del Partido Verde.



<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-I; doctorando en Estudios Sociales en UAM-I. Integrante del Laboratorio de Análisis Social Estratégico (LASE). Ciudad de México, México. Correo electrónico: luiggi\_do@yahoo.com.mx

## LA DEMOCRACIA PROCEDIMENTAL: ELECCIONES, ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS, FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN

*Democracia* es el concepto que tiene mayor relevancia en el vocabulario político actual. La democracia es “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo *qué* procedimientos”<sup>2</sup>. Es decir, la democracia es asimilada en esta visión sólo como un grupo de reglas para decidir en la política. Las disposiciones legales de la democracia las aplican y reciben las instituciones del sistema político; por tanto, siguiendo los argumentos teóricos de Joseph Schumpeter, se puede decir que la democracia además de las reglas fundamentales incluye también al sistema institucional<sup>3</sup> que permite el funcionamiento de las reglas de la democracia. Estos dos aspectos conforman y dan consistencia a la democracia.

El propósito que tiene la democracia representativa es que el ejercicio del poder se distribuya de forma igualitaria. Desde esa perspectiva, se deduce que la redistribución del poder permite “garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos”<sup>4</sup>. La separación de poderes “limite al poder en beneficio del pueblo y se propicie una atmósfera favorable a la libertad”<sup>5</sup>.

Sin embargo, el funcionamiento electoral de la democracia en la actualidad se basa en instituciones conocidas como organismos constitucionales autónomos, que son “la autoridad suprema de aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal, encargada de la llamada función electoral”<sup>6</sup>. Estos organismos son independientes de los otros tres poderes estatales, ya que buscan que la división de poderes sea efectiva y prevalezca el equilibrio entre los mismos poderes.

Entre las características que es preciso que tenga un organismo constitucional autónomo son las siguientes:

- a) Un alto nivel de despolitización.
- b) Cierta grado de autonomía.
- c) Procedimiento de toma de decisiones basado en el *expertise* técnico y conocimiento.

Estos elementos hacen de esta institución una pieza clave en el proceso democrático. Estos organismos permiten que se genere un proceso de rendición de cuentas en el rubro electoral.



Por otra parte, los organismos constitucionales autónomos tienen entre sus facultades repartir los recursos que brindan a los partidos políticos, es decir, el financiamiento. Financiamiento son “todos los ingresos de los partidos de la iniciativa (cuotas, donaciones, incluyendo colectas y entrega gratuita o a mejor precio de medios objetivos y servicios), de la actividad eco-

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 2º Edición en español, FCE, México, 1996, p. 24

<sup>3</sup> Cfr. Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo e democracia*, Editora Fundo de Cultura, Brasil, 1961, p. 328.

<sup>4</sup> OEA, *Nuestra democracia*, 1º Edición, OEA-PNUD-IFE-FCE-Gobierno de España-AECIE México, 2010, p. 29.

<sup>5</sup> Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, 3º Edición, Editorial Constitucionalista, México, 1996, p. 14.

<sup>6</sup> Citado en Emmerich, Gustavo Ernesto, “Los organismos electorales locales: panorama, contribución a la democracia y perspectivas”, en López Montiel, Gustavo (Coord.) *Los procesos electorales desde la perspectiva local*, 1º Edición, Colección Sinergia, IEDF, México, 2009, p. 21.

nómica (empresas, arrendamiento, utilidad por concepto de intereses, y otros), y de presupuestos públicos”. Es importante mencionar que la asignación de recursos, es decir el financiamiento, es un asunto trascendente en la democracia. No es un asunto meramente técnico sino uno político. Las dos formas de financiamiento que se practican en la democracia son:

- a) Estatal
- b) Subsidio privado

El financiamiento estatal se clasifica en dos vertientes: la cualitativa y cuantitativa. La primera hace referencia al acceso gratuito a la radio y a la televisión que poseen los partidos políticos y candidatos, por parte del Estado. También, dentro de este rubro, se encuentran las excepciones fiscales y postales. El financiamiento estatal cuantitativo son los recursos monetarios que reciben los partidos para cubrir sus gastos en periodos ordinarios y en campaña. Con estos recursos se procura que los partidos hagan frente a sus gastos. Por otra parte, se debe mencionar que una parte de los recursos se reparten de manera igualitaria entre todos los partidos. La otra sección de los fondos se entrega de acuerdo con el número de votos que obtuvo cada partido en la última elección.

Por otra parte, el aspecto del subsidio privado se refiere a los aportes que entregan los miembros del partido y simpatizantes. Este tipo de subvención es el que se le proporciona a un partido político por medio de los simpatizantes y se recauda en asambleas, juntas y reuniones que realiza un partido. Ligado a este aspecto, el autofinanciamiento se refiere a los recursos que allegan a un partido político o candidato por actividades tendientes a la obtención de recursos. La forma de generar recursos es a través de la realización de rifas y eventos.

Cuando se habla de financiamiento, también se tiene que referir necesariamente a la fiscalización, que son “los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más completos y exhaustivo el proceso de rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos”<sup>7</sup>. Es decir, se precisa de un organismo constitucional autónomo para que se lleven a cabo estos procedimientos, criterios y mecanismos; por ello, se precisa que los organismos constitucionales autónomos cuenten con las atribuciones para realizar su labor de forma adecuada.

Los objetivos que procura cumplir la fiscalización en el rubro electoral son los siguientes:

- a) Evitar que surjan problemas que generen distorsiones en el sistema democrático.
- b) Eliminar la discrecionalidad, impunidad y corrupción en el uso de los recursos públicos<sup>8</sup>.

Es menester mencionar que la fiscalización se lleva a cabo por medio del instrumento contable conocido como *auditoría*, que es “el examen sistemático de los estados financieros,



<sup>7</sup> Guerrero, Eduardo, *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales. Dinero y democracia*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: cultura de la rendición de cuentas, México, 2003, p. 40. [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc6.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc6.pdf)

<sup>8</sup> Cruz Cruz, María Irene, *Fiscalización al financiamiento público otorgado a los partidos políticos*, Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, México, 2009, p. 36.

registros y transacciones relacionadas para determinar la adherencia a los principios de contabilidad generalmente aceptados, a las políticas de dirección o a los requerimientos establecidos<sup>9</sup>. Las clases de auditoría son las siguientes:

- a) Financiera
- b) Operativa
- c) De cumplimiento
- d) De rendimiento
- e) Especiales<sup>10</sup>

Aunque existen estas clases de auditoría, se debe reconocer que cuando un organismo constitucional autónomo, como el INE, realiza las auditorías en cantidades desproporcionadas en comparación de su capacidad institucional —el INE auditó en la contienda electoral de 2015 cerca de setenta mil expedientes, cuando se compara con los siete mil documentos auditados en 2012— se nota la enorme diferencia: la cantidad se multiplicó; sin embargo, la estructura de la Unidad Técnica de Fiscalización sigue siendo la misma que antes de la reforma de 2014.

Otro aspecto que es imprescindible establecer es que cuando se realizan las auditorías, por la cantidad de documentos, no se puede indagar de forma profunda. El INE hizo su labor de acuerdo con las posibilidades de auditorías; sin embargo, no tuvo la precisión y calidad propia de la contienda electoral de 2015.

Todos los conceptos que se mencionaron anteriormente forman parte de la democracia y permitirán comprender el caso del PVEM.

### **MODIFICACIONES LEGALES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN ELECTORAL 1993-2007**

Los cambios que ocurrieron en el rubro de fiscalización electoral se remontan a la reforma de 1993 en la que se prohibió que empresas mercantiles, municipios, iglesias y personas físicas y morales dieran dinero a los partidos políticos. Este aspecto se incluyó en el art. 41 de la Constitución. Con respecto al financiamiento privado, se estableció que los privados sólo podrían aportar el 1% del monto total que recibiera un partido a lo largo del año; también se exigió que los partidos entregaran un reporte en el que dieran cuenta de que no rebasaban el tope de gastos de campaña.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

La reforma electoral de 1996 fue un acontecimiento cumbre en los cambios en esta materia. Fueron muchas las transformaciones que se establecieron, pero sólo nos centraremos en dos aspectos: el financiamiento y la fiscalización. Estos aspectos que fueron modificados y añadidos se establecieron en el art. 41 en la base II de la Constitución. Al respecto, la reforma determinó que el financiamiento público predominaría sobre el privado. El financiamiento estatal en la contienda política tenía el objetivo de garantizar

<sup>9</sup> Schlosser Robert, “El campo de la auditoría”, en *Enciclopedia de la auditoría*, Oceano Centrum, España, p. 4.

<sup>10</sup> Schlosser Robert, “El campo de la auditoría”, en Oceano Centrum, *Enciclopedia de la auditoría*, Oceano Centrum, España, p. 10.

equilibrar las condiciones de competencia, intentar que los partidos políticos no fueran rehenes de poderosos grupos económicos y, por último, transparentar el flujo de dinero<sup>11</sup>.

Por su parte, en el rubro de la fiscalización se creó el sistema de fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos y agrupaciones políticas en el IFE, también se organizó la Comisión de Fiscalización dentro del Instituto que utilizaba el recién formado sistema de fiscalización.

Otro aspecto que modificó esta reforma fue el tope de gastos de campaña: anteriormente el monto máximo que podía utilizar un candidato sólo era cotejado por la autoridad electoral. En esta modificación, el IFE podría verificar y sancionar el rebase de topes de campaña.

La reforma electoral de 2007 continuó profundizando en el art. 41 base V de la Constitución algunos aspectos que ya se habían establecido y añadió otros<sup>12</sup>. Los principales elementos que se modificaron fueron el rubro de la fiscalización, acceso a medios de comunicación y resolución de quejas y conflictos. En el área de la fiscalización se conformó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (UFRPP), que tenía el objetivo de elaborar los dictámenes de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos; sin embargo, cuando se formó esta unidad desapareció la Comisión de Fiscalización que antes de la reforma de 2007 venía trabajando. Los dictámenes que elaboraba la unidad pasaban directamente al Consejo General del IFE. Una de las facultades destacadas con que contaba esta unidad era la autonomía de gestión.

Dentro de esta reforma de 2007 se establecieron los topes de gasto de campaña. El monto máximo del que podía disponer un candidato era calculado de acuerdo con la regla fijada. Para la campaña presidencial el tope de gastos era del 20% del equivalente total de los recursos brindados al partido en un año.

## ASPECTOS TRASCENDENTES DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 2014

La reforma político-electoral que se aprobó en 2014 tuvo diversos aspectos que fueron modificados y otros que se añadieron. En el rubro de la fiscalización electoral se realizaron cambios fundamentales. La fracción V del art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) facultó al INE para fiscalizar los ingresos y egresos de los partidos políticos en los procesos electorales y locales. También en el art. 41 de la Constitución en la fracción V del apartado D se establecieron las causas de nulidad de una elección; dichas causales refieren al uso de recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas, siempre y cuando se exceda el gasto de campaña por un total del cinco por ciento.

<sup>11</sup> Cfr. Woldenberg, José, "Estampas de la reforma", en Salazar, Pedro y Lorenzo Córdova. (coord.) *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 2008, p. 27.

<sup>12</sup> Es importante mencionar que los consejeros electorales que estaban a punto de concluir su estancia en el Consejo General del IFE mandaron una carta a las dos cámaras en 2003. En ella se proponía fijar los gastos y condiciones de competencia además del fortalecimiento de las facultades de fiscalización y algunos otros aspectos relacionados con la organización de las elecciones. Estos elementos permiten visualizar que los consejeros electorales notaban carencias graves dentro del funcionamiento del IFE. Woldenberg, José, "Estampas de la reforma", en Salazar, Pedro y Lorenzo Córdova (coord.) *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 2008, pp. 27-28.



En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) se estableció, en el art. 190 punto 2, que la fiscalización en campañas está a cargo del Consejo General del INE; sin embargo, se precisa destacar que la fiscalización de los gastos ordinarios se deposita en los órganos electorales estatales (art. 190 punto 2). Por otra parte, el art. 192 refiere a las facultades con que cuenta la Comisión de Fiscalización, mientras que el art. 199 determina las facultades que tiene la Unidad Técnica de Fiscalización a los Recursos de los Partidos Políticos (UTFRPP).

Esta modificación en el estatus jurídico de la Unidad de Fiscalización se debe destacar. Un primer elemento que se modificó en la reforma fue que a la Unidad Técnica de Fiscalización se le asignó un nivel jerárquico como el de una dirección ejecutiva (art. 196). Por otra parte, la unidad antes tenía la facultad de presentar directamente los dictámenes contables ante el Consejo General del INE, ahora, con la Comisión de Fiscalización se pretende que los dictámenes que presente la Unidad Técnica de Fiscalización se discutan primeramente en la comisión para después discutirlos en el Consejo General. Este hecho, nuevamente, puede generar suspicacia porque se presta a que los representantes partidistas y los consejeros de esta comisión pueden discutir apartado de la opinión pública.

Estrechamente relacionado con las labores de fiscalización que realiza la Unidad Técnica de Fiscalización y la Comisión de Fiscalización, es que los informes que presenten los partidos políticos y candidatos independientes deben estar a disposición de los ciudadanos. Este aspecto se establece en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental en el art. 11.

Un punto que es relevante destacar y que se halla en el Ley General de Partidos Políticos de la reforma que se realizó en 2014 fueron los lineamientos homogéneos de contabilidad que ahora estarán al alcance de los ciudadanos, y que se establecen en el art. 8. Este punto es crucial porque antes de esta reforma la Unidad Técnica de Fiscalización se establecía que los lineamientos de contabilidad los formaba la misma Unidad. Este hecho se prestaba a resquemores por parte de los partidos políticos, porque no había otra entidad que vigilara y pudiera rectificar las posibles fallas.

En la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) también se añadieron algunos elementos que son esenciales destacar. En el art. 9 se establecen las sanciones a los candidatos o funcionarios que se abstengan de rendir cuentas de sus cuentas o sus gastos de campaña, con una multa de cien a doscientos días de sanción y prisión de dos a seis años.



También en ese artículo, en el numeral décimo, se indica que para quien use facturas o documentos probatorios de gastos del partido o candidato en los que sea manipulado el costo real de los bienes y servicios prestados, la sanción será de cien a doscientos días multa y prisión de dos a seis años. En el art. 15 se determinan las sanciones a las personas o sujeto interpósito que cuando realice, utilice o reciba aportaciones en dinero o en especie a favor de algún candidato, partido o coalición cuando existe la prohibición y cuando los bienes y fondos tengan origen ilícito o los montos que rebasen lo permitido por la ley: la penalización es de mil a cinco mil días de multa y de cinco a quince años de prisión.

## EL CASO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

Este caso que suscitó el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) es un suceso de la contienda electoral de 2015 que ha generado toda clase de reacciones y comentarios en la sociedad mexicana; por tanto, es necesario hacer una revisión de los sucesos relevantes de este acontecimiento.

### a) *Spots* en televisión y radio

El primer elemento que se presentó en este caso fue la puesta en marcha de *spots* en las principales televisoras del país, TV Azteca y Televisa, por varios legisladores del PVEM desde el mes de septiembre de 2014. En estos anuncios, los diputados del PVEM informaban el resultado de sus labores en la Cámara. Estos hechos generaron que los partidos de oposición alzarán la voz para poner en evidencia la violación a la normatividad en materia de propaganda. El representante legislativo ante el INE del Partido Acción Nacional (PAN), Javier Corral Jurado, presentó una queja ante la Comisión de Quejas del INE. El Consejo General del INE ordenó que se suspendiera de inmediato la transmisión de los *spots*.

El PAN interpuso una denuncia el 23 de diciembre de 2014 ante el TEPJF en contra del PVEM por violar la ley en torno a la compra de tiempo en televisión. El TEPJF resolvió dar cauce a la queja del PAN y ordenó retirar del aire los *spots* de los legisladores del PVEM. El motivo que se adujo fue que no se trataba del informe de labores de los legisladores del Verde, sino que era propaganda electoral para posicionar al partido ante los electores antes del comienzo de la campaña electoral.

Aunque se ordenó el retiro de los *spots* en televisión abierta a nivel nacional, se hizo caso omiso por parte del partido y las televisoras que continuaron transmitiendo los anuncios de los legisladores del PVEM. Ante tal situación, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dio cauce a las medidas cautelares que había solicitado el PRD<sup>13</sup>.

También se debe mencionar que el Partido Verde difundió otro tipo de *spots*. En estos anuncios del PVEM aparecían los actores Raúl Araiza y Galilea Montijo promoviendo los logros conseguidos por el partido y además el eslogan “El Verde sí cumple”. De manera similar, se interpuso una queja ante el Tribunal Electoral. Este organismo multó al Partido Verde con \$2 930 283 por considerar esta campaña publicitaria como indebida.

Se estima que en el periodo de septiembre de 2014 a febrero de 2015 fueron televisados cerca de 243 000 *spots* del Verde en televisión pública y radio<sup>14</sup>. Por la transmisión de esta cantidad de anuncios del Partido Verde en televisión nacional, el Tribunal Electoral le impuso una multa de \$76 060 361.

<sup>13</sup> 02 marzo 2015, “INE retira *spots* del PVEM en los que aparecen conductores de televisión”, *La Jornada*, p.7.

<sup>14</sup> 14 de febrero de 2015, “Registra PVEM récord de trampas”, *Reforma*, p. 9.

Sin embargo, el Partido Verde continuó transmitiendo estos *spots* en los principales medios de comunicación del país. Como en las anteriores ocasiones, el Tribunal Electoral multó al PVEM con 2.8 millones de pesos por la continuidad de la campaña. Es decir, los castigos no hicieron que el Partido Verde cambiara de estrategia, simplemente fueron acumulaciones de sanciones económicas que no afectaron la maniobra electoral del PVEM que era violar continuamente la ley.

Los dirigentes del Partido Verde, ante el escándalo que se estaba generando, dieron una conferencia de prensa, en la que declararon que el partido estaba pagando los *spots* en radio y televisión con un depósito bancario de 318 millones de pesos. Sin embargo, unas semanas después, la misma dirigencia del PVEM, reconoció que los *spots* se financiaron con dinero proveniente de los grupos parlamentarios del Verde.

El Consejo General del INE, en un primer momento, sancionó al Partido Verde con la suspensión de los tiempos de radio y televisión tres días antes de las elecciones. Posteriormente, la Comisión de Fiscalización entregó al Consejo General del INE, el dictamen en el que se verificó que el PVEM recibió aportaciones ilegales de su bancada en la Cámara de Senadores y Diputados, por lo que el Consejo multó al Partido Verde con \$329 295 599.

#### **b) Cineminutos**

Por otra parte, el PVEM no sólo hizo uso de la estrategia de transmitir *spots* en las dos principales televisoras del país, sino que utilizó otros medios para aventajar a los otros partidos en las preferencias de los electores.

Los cineminutos fue otra medida que implementó el PVEM: fueron anuncios del PVEM en los que algunas personalidades en México dieron a conocer los logros y propuestas del Partido Verde a los ciudadanos. Estos informes se difundieron en cinco mil salas cinematográficas de todo el país en un lapso de veinticinco semanas. Se transmitieron en las cadenas de cine de Cinemex y Cinépolis. Ante tal violación a la normatividad, el PRD y el PAN interpusieron una demanda contra el PVEM por la transmisión de los *spots* en los cines.

El Consejo General del INE resolvió ordenar la suspensión de los cineminutos en las salas de Cinemex y Cinépolis. Las dos empresas, a pesar de la orden del INE, continuaron pasándolos en sus salas cinematográficas. Como no se cumplió la orden emitida por el Instituto de parte del Partido Verde, se multó con \$67 112 123. Nuevamente, ante el incumplimiento del PVEM, se interpuso otra queja, esta vez ante una Sala del TEPFJ. Se llevó el caso ante la Sala Especializada del Tribunal Electoral, que amonestó públicamente al Partido Verde por la transmisión de los cineminutos. Sin embargo, ante la reiterada falta de acatamiento, el 6 de marzo la citada Sala multó al PVEM con 7 millones de pesos por no suspender los cineminutos. Ante la negativa de acatar la resolución presentada por la Sala Especializada, se generó otra sanción al PVEM el 20 de marzo.



Es decir, por incumplir de forma reiterada los mandatos realizados por las autoridades electorales, en un lapso de catorce días se sumaron a las multas 74 millones de pesos.<sup>15</sup> Retomando el caso de los cineminutos, un dato que se precisa mencionar es que el PVEM contrató a Grupo Rabokse como intermediario para hacer el contrato con Adrián Escobar y Vega, hermano de Arturo Escobar, miembro del PVEM. El contrato que firmó Grupo Rabokse con Comercializadora Publicitaria TIK fue por un monto de \$17 028 88 por la transmisión de los cineminutos del 1 de diciembre de 2014 al 28 de mayo de 2015; también participó en otro contrato la compañía Screen Cast por \$4 431 911. Después de la investigación realizada por la Unidad de Fiscalización, el Consejo General del INE decidió multar al Partido Verde con 64 millones 380 pesos por recibir aportaciones de empresas mercantiles, lo que está prohibido por la ley.

### c) Otras acciones

El PVEM implementó la estrategia de regalar boletos de cine a los ciudadanos para que dieran información. Ante ello, el Consejo General del INE sancionó al Verde con 5.05 millones de pesos. Otra de las acciones que realizó el Partido Verde fue entregar tarjetas de descuento a los ciudadanos para que se registraran al partido; cerca de ocho mil empresas participaron en la táctica del Verde, por lo que nuevamente el Instituto multó al Partido del Tucán con 3.93 millones de pesos.

También el PVEM entregó lentes a los ciudadanos que lo requirieran a cambio de que se afiliaran al partido; esta vez, el Consejo General del INE castigó al Verde con 6.26 millones de pesos. La entrega de calendarios por parte del Partido Verde, generó que se le impusieran dos multas: una por 1.18 millones de pesos y otra por 4.16 millones de pesos por el reparto de los mismos.

Por otra parte, el Partido Verde puso en marcha la distribución de papel para envolver las tortillas que llevaba el logotipo del partido y la leyenda “Leyes aprobadas propuestas cumplidas”, por lo que, al igual que en anteriores ocasiones, el Consejo General del INE pidió al partido que retirara el papel de circulación, y esta vez, el Verde acató el mandato y lo retiró del mercado.

Otra multa que le impuso la Sala Especializada del TEPJF que se sumó a las que ya tenía el Verde, fue por 2.86 millones de pesos por apropiarse indebidamente del nombre del programa del Gobierno federal de vales de medicinas. Dentro de las acciones que también realizó el PVEM, fue el condicionamiento de programas de Gobierno en Chiapas, la compra de voto en algunas entidades del país, y en el día de la elección, varios futbolistas y personas del medio artístico escribieron mensajes en Twitter en apoyo al Partido Verde. Todos estos hechos no fueron castigados por la autoridad electoral, por lo que faltó más determinación del INE para sancionar al Verde.



<sup>15</sup> 21 de marzo de 2015, “Multa Trife al Verde ahora por 11,8 mdp”, *Reforma*, p. 6.

#### **d) La sanción de retirar el registro al PVEM**

La ciudadanía tuvo la iniciativa de participar de forma activa ante los sucesos violatorios de la ley que estaba llevando a cabo el Partido Verde. Los académicos Denisse Dresser, Sergio Aguayo y el exconsejero Eduardo Huchim presentaron ante el INE 140 000 firmas de ciudadanos que pidieron que se cancelara el registro al PVEM por violaciones sistémicas a la ley electoral.

Después de estos sucesos, el PRD, el PAN, el PT, Morena, Encuentro Social y el Partido Humanista propusieron un punto de acuerdo en la sesión ordinario del Consejo General para que el PVEM perdiera el registro como partido por la grave y reiterada violación a las leyes. El representante panista ante el Consejo General del INE, Javier Corral Jurado, fue el personaje que agrupó a los demás partidos para presentar este punto de acuerdo, además de desaparecer el logo del Partido Verde de las boletas electorales en la elección del 7 de junio.

Posteriormente, el Consejo General del INE decidió no multar al Partido Verde como habían querido los partidos que propusieron el punto de acuerdo. El castigo que dictaminó el Consejo del Instituto fue suspender los tiempos en radio y televisión del PVEM tres días antes de la contienda electoral. La inconformidad de parte de los partidos fue notable.

En sesión extraordinaria del 12 de agosto del Consejo General del INE, en la que se trataría el retiro del registro al PVEM, por una votación de siete votos a favor y cuatro en contra, se decidió no quitarle el registro al Partido Verde. El debate que se generó en la mesa del Consejo del Instituto fue intenso por parte de los representantes de los partidos de oposición al PRI y Verde, es decir, de Morena y PRD. Sin embargo, y aunque los representantes de los demás partidos aportaron argumentos interesantes a la discusión, se tomó la decisión que se preveía por parte de la gente de Morena y el partido del sol azteca.

Los argumentos que se esgrimieron por una parte de los consejeros del INE para no retirarle el registro al PVEM fue que ya había sido sancionado por los delitos que cometió, y que, por lo tanto, era innecesario volver a castigar al partido por las infracciones que ya habían castigado. El otro argumento que se planteó es que si bien las faltas que cometió el Partido Verde fueron sistemáticas, no tenían una gravedad extrema que llevara a que se le retirara el registro legal.

#### **e) Controversias entre las autoridades electorales**

Dentro de estos sucesos de sanciones se generó una controversia entre el INE y el Tribunal Electoral. El Consejo General del INE se había propuesto multar al Partido Verde por no detener el reparto de boletos de cine y kits escolares además del retiro de propaganda fija; sin embargo, el Tribunal Electoral resolvió que sólo el Tribunal tiene la facultad de castigar estos incumplimientos del PVEM<sup>16</sup>. Por medio del procedimiento especial sancionador, solamente el TEPJF está facultado para aplicar este método.

<sup>16</sup> 7 de mayo de 2015, "Amarra TEPJF manos al INE", *Reforma*, p. 5.

Otro elemento que es importante considerar es la sanción que impuso el INE al Partido Verde. El Consejo General del INE decidió cobrar las multas impuestas con los recursos mensuales totales que se le brindan al Partido Verde. Ante tal panorama, el Partido Verde interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal Electoral para que no se le descontaran todos los recursos mensuales que recibe del INE. En la sesión del Tribunal Electoral se discutió la apelación que hizo el Partido Verde por la retención de todos los recursos que se brindarían al partido para pagar la multa impuesta. Después de la discusión de los magistrados, se tomó la decisión por unanimidad de confiscar la totalidad de la ministración para sus actividades permanente ordinarias. Este hecho se debió a que el partido incumplió las órdenes estipuladas por el INE y el Tribunal. Un aspecto importante en la argumentación del Tribunal Electoral es que el PVEM vulneró la equidad de la contienda electoral por sus acciones ilegales.

Para terminar esta ponencia es importante mencionar que el monto de las multas que hasta el momento se le cobrarán es de 510 millones de pesos. Esta sanción económica abarca las multas tanto del INE como del TEPFJ por los *spots*, cineminutos, tarjetas platino, calendarios, espectaculares y frases. Es decir, el PVEM se quedará sin financiamiento público para cubrir sus actividades ordinarias en el momento en que el INE comience a descontar completamente las multas impuestas.

## CONCLUSIÓN

Las sanciones que aplicaron el INE y el Tribunal Electoral al Partido Verde nos permiten reflexionar sobre el tema de la fiscalización. Se puede decir que la reforma político-electoral que se aprobó en 2014 con respecto al modelo de fiscalización ha tenido una primera prueba difícil con el caso del PVEM. El resultado ha sido ambiguo en términos generales. Por una parte, se sancionó económicamente al Verde con más de 500 millones de pesos por las faltas que cometió en contra de la ley; sin embargo, el partido no detuvo su accionar ilegal a pesar de las sanciones, continuó realizando sus acciones en beneficio de los diversos niveles en las campañas en las que compitió.

El cumplimiento de los mandatos vigentes en materia de cumplimiento de la fiscalización por parte de los partidos políticos, en este caso el PVEM, no es inmediato. A pesar de que existen leyes que prohíben la compra de espacios en televisión y radio, el PVEM hizo uso de estos espacios para sacar ventajas antes del inicio de las campañas electorales. El aspecto político y jurídico que se debe destacar es que la dirigencia del Partido Verde, ante la presión mediática que estaba experimentando, proporcionó una serie de argumentos para demostrar la legalidad de sus recursos. Sin embargo, una revisión sobre el origen de los recursos dejó dudas acerca de su legalidad y, debido a esa razón, la autoridad electoral investigó.

Son varias las violaciones a la ley que se perciben en este aspecto. La primera de ellas es que el grupo parlamentario del Partido Verde estaba aportando dinero a la campaña del partido. Está prohibido por la LEGIPE que miembros del Gobierno proporcionen recursos a la campañas de cualquier candidato, además de que se estaban adelantando a los tiempos establecidos por la norma jurídica para realizar campañas.



Otro de los elementos que se debe destacar dentro de este caso es que se encontró que había una implicación de la empresa Rabokse en la contratación de espacios en el cine. Esta firma es encabezada por el hermano de Arturo Escobar, dirigente del PVEM, y cuando se descubrió en los medios de comunicación de la relación que guardaba con respecto al asunto, se decidió dar una versión errónea de los hechos. La investigación por parte de la Unidad de Fiscalización del INE determinó que Rabokse y Screen Cast proporcionaron recursos al Partido Verde que eran aportaciones que están vedadas por la ley electoral.

Uno de los elementos que se precisa destacar es que la aplicación de la ley con respecto a la sistematicidad de las violaciones a la norma por el Partido Verde, no fue sancionada por el INE. Se nota que si bien se aplicó la ley con respecto a las establecidas, el Consejo General del Instituto no quiso cancelar el registro al Verde para dar cumplimiento al mandato legal.

También se precisa mencionar que el modelo de fiscalización a los partidos políticos en línea aplicado en esta elección por el INE funcionó de forma parsimoniosa, es debido a que si bien se aplicaron las multas, éstas no estuvieran acompañadas por el abandono total de las acciones del PVEM. Es decir, al partido no parecían importarles mucho las multas económicas mientras pudiera ampliar su estrategia electoral ilegal.

Es valioso estudiar el caso del PVEM porque permite considerar que ciertamente la Comisión de Fiscalización trabaja para hacer cumplir la ley, sin embargo, la labor por realizar es mayor a la que puede llevar a cabo como Comisión.

Con respecto a la actuación del Consejo General del INE y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se observa la indulgencia de la autoridad electoral para imponer la ley a un partido que la viola. Ahora la autoridad electoral cuenta con mayores herramientas para cumplir su cometido. Sin embargo, al momento de ejercer sus atribuciones deja dudas sobre su capacidad institucional. Tuvieron que pasar varias semanas para que el Partido Verde dejara de difundir los *spots* en televisión, radio y cine. Se logró este objetivo cuando los partidos políticos presionaron a la autoridad para que hiciera uso de sus facultades; es decir, si los partidos políticos opositores no meten una queja ante la Comisión de Quejas del INE y el Tribunal, éstos no hubieran ejercido plenamente sus atribuciones en la materia.

Cuando no existen sanciones relevantes a un partido político, éste no las obedece. Se podría decir que si un partido político sopesa que los castigos y multas a que se puede hacer acreedor son menores a los beneficios que obtiene, viola la normatividad. Éste era el caso del PVEM y, por tanto, la confiscación de las prerrogativas que decidió el Consejo General del INE fue una parte del castigo, y la otra debió haber sido el retiro del registro al Partido Verde para lograr una completa aplicación de la ley.

## FUENTES DE CONSULTA

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, 2º Edición en español, FCE, México, 1996, 214 p.

CRUZ Cruz, María Irene, *Fiscalización al financiamiento público otorgado a los partidos políticos*, Tesis de licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, México, 2009, 112 p.

EMMERICH, Gustavo Ernesto, "Los organismos electorales locales: panorama, contribución a la democracia y perspectivas", en López Montiel, Gustavo (Coord.) *Los procesos electorales desde la perspectiva local*, 1º Edición, Colección Sinergia, IEDF, México, 2009, pp. 19-50.

OEA, *Nuestra democracia*, 1º Edición, OEA-PNUD-IFE-FCE-Gobierno de España-AECIE México, 2010, 258 p.

GUERRERO, Eduardo, *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales. Dinero y democracia*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: cultura de la rendición de cuentas, México, 2003, 72 p. [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc6.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc6.pdf)

PATIÑO Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, 3º Edición, Editorial Constitucionalista, México, 1996, 556 p.

SCHLOSSER Robert, "El campo de la auditoría", en *Enciclopedia de la auditoría*, Oceano Centrum, España, pp. 4-18

SCHUMPETER, Joseph, *Capitalismo, socialismo e democracia*, Editora Fundo de Cultura, Brasil, 1961, 487 p.

WOLDENBERG, José, "Estampas de la reforma", en Salazar, Pedro y Lorenzo Córdova. (coords.) *Estudios sobre la reforma electoral de 2007. Hacia un nuevo modelo*, TEPJF, México, 2008, pp. 27-43.

### Periódicos

La Jornada (varios números)

Reforma (varios números)





# EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GÉNERO. PERMISOS Y RESTRICCIONES PARA EL PROCESO ELECTORAL 2015 DE MÉXICO

Ma. Jazmín Marín Buendía <sup>1</sup>

## RESUMEN

La discusión sobre equidad, paridad e igualdad ha sido uno de los debates más sustanciosos que definen las nuevas reglas para la competencia electoral en México. Los tres conceptos dan la pauta de una interpretación particular; sin embargo, la normatividad electoral consignada en 2014 en materia de género utiliza las tres concepciones de forma indiferente, aun cuando finalmente termina concentrando el tema en la paridad de género. Por ese motivo es que se extraen diversos razonamientos comparables sobre las utilidades e inconvenientes que tiene la norma en dicha materia a partir de su aplicación en el proceso electoral intermedio de 2015. El cuestionamiento que responde este escrito versa sobre la reflexión acerca de ¿cuáles son los beneficios y las desventajas que se observan sobre el derecho a las cuotas de género en la representación política? La probable respuesta supone que existe una marcada diferencia entre ambos efectos, por lo que aún es necesario llenar diversos vacíos en materia de igualdad que permitan el alcance de mayores beneficios que desventajas para la participación de las mujeres en la vida política. La presentación de esta propuesta conceptual y empírica se realiza con base en un balance y explicación intrínseca del desarrollo electoral que manifiesta los límites y oportunidades de la nueva reglamentación y la implementación de la norma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

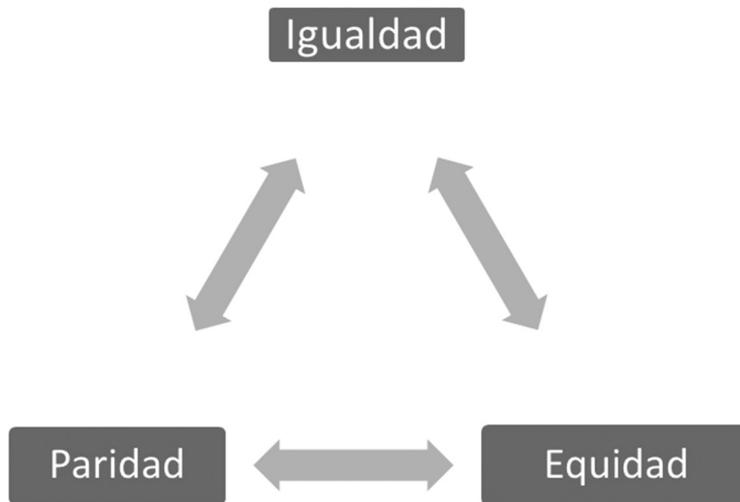


<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Politóloga, maestra y doctorante en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-I, Ciudad de México, México. Correo electrónico: jazminmb\_1@hotmail.com

## INTRODUCCIÓN

La equidad, entendida como el equilibrio entre la justicia natural y la ley positiva (ley escrita)<sup>2</sup>, considera que debe existir un balance entre lo justo y lo otorgado como derecho. La paridad supone la semejanza o equivalencia entre dos o más cosas<sup>3</sup>, lo que permite inferir que ésta prevé una igualdad parcial o, al menos, una aproximación a ésta en materia de derechos y obligaciones. De ese modo, la igualdad se reconoce como una noción amplia que muestra la estandarización de oportunidades existentes para que se repartan de forma justa<sup>4</sup>. La conclusión de esto es que los tres conceptos no deben considerarse como similares, sino más bien como los elementos de un ciclo de desarrollo (véase figura 1) de las normas para la obtención de beneficios equivalentes entre hombres y mujeres, lo cual a nivel de los procesos electorales deviene en las cuotas de género para la representación política.

**Figura 1. Ciclo de desarrollo conceptual de los deberes**



Fuente: Elaboración propia.



En principio, la igualdad debe considerarse como el objetivo a obtener dentro de las cuotas de género, por el hecho de que mantiene un trasfondo de justicia en materia de derechos y obligaciones tanto de forma efectiva como deseable. Ello supone que es de la igualdad de donde se desprenden tanto la paridad como la equidad, ambas como vertientes que generan equilibrios en dicha materia; sólo que la paridad se ubica en el *ser* (derecho positivo), mientras que la equidad es referente al *deber ser* (consigna deseable).

<sup>2</sup> RAE, "Equidad" en Real Academia Española, 23ª. Ed., Madrid, España, 2015, [en línea]. Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=paridad>. Consulta 21 de mayo de 2015.

<sup>3</sup> *Ibid.*, "Paridad", [en línea]. Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=paridad>. Consulta 21 de mayo de 2015.

<sup>4</sup> *Ibid.*, "Igualdad", [en línea]. Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=paridad>. Consulta 21 de mayo de 2015.

Contrario a la utilidad de los términos de forma precisa, en la mayor parte de las ocasiones, los tres conceptos se ocupan de forma indistinta al referirse a las cuotas de género, debido tal vez a que su finalidad primordial es el alcance de una proporcionalidad objetiva entre los sexos para la representación política. Sin embargo, es pertinente señalar que aun cuando en los últimos años se ha desarrollado un debate y establecimiento normativo que avala y respalda la deseable igualdad entre hombres y mujeres para que ocupen, sobre todo, puestos en los órganos legislativos, las cuotas de género aún quedan faltas para la obtención de dicha finalidad. Por ese motivo es que el inicio de esta reflexión tiene un origen en la última discusión acerca de la reglamentación en materia de paridad, realizada entre 2013 y 2014.

## LA CONSIGNA EN MATERIA DE GÉNERO

El debate legislativo que ha ocupado una parcial atención en materia de procesos electorales tiene que ver con el tema de la paridad entre hombres y mujeres.

Ya desde 1996<sup>5</sup>, momento considerado como pivote porque abrió la puerta hacia la pluralidad política y la equidad en los procesos electorales, comenzaba a discutirse el tema. La mayor parte de las modificaciones se concentraron en dar una mayor participación a las mujeres en los procesos de elección.

Anna María Fernández Poncela<sup>6</sup> supone que la discusión para regular la equidad de género versa en dos dimensiones: la primera que está a favor, y sugiere evitar la discriminación, permitir el desarrollo de derechos políticos de las mujeres y ampliar y profundizar la calidad democrática. Evidentemente, la afirmación anterior no tiene una implicación directa hacia la paridad de género en los procesos electorales, pues sólo se genera el cambio en la calidad de la democracia más no en la de equidad, de forma que aún queda en el ideario, el pensamiento acerca del alcance de paridad para promover la igualdad de forma institucionalizada.

La segunda afirmación de Fernández Poncela<sup>7</sup> apunta hacia la opinión contraria, pues supone que se puede reconocer el hecho sobre la idoneidad de los sujetos discriminados, la contrariedad hacia el principio de igualdad y que se puede tratar de una mera imagen de lo políticamente correcto, más no de lo realmente adecuado para el beneficio de equidad entre hombres y mujeres.

Indudablemente, conforme ha pasado el tiempo, las modificaciones en materia de cuotas de género han obtenido cambios paulatinos pero constantes, aun cuando la conclusión siga siendo la falta de alcance de una paridad generalizada. Esto se debe al hecho de que la reflexión se instala en la segunda opinión de la autora citada.

La posición que se ocupa es sostenida por el hecho de que en materia de paridad se han alcanzado diversos logros para mejorar las condiciones no sólo de participación, sino

<sup>5</sup> Habría que anotar que la historia de las cuotas de género no inicia en 1996, sino desde 1977 o tiempo atrás. Cf. Adriana Medina Espino, "Reforma político-electoral en México. Apuntes sobre la paridad de género y las reformas político electorales" en Congreso Redipal VII, Sedia, enero-agosto, México, 2014.

<sup>6</sup> Anna María Fernández Poncela, "Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina" en Argumentos, vol.24, núm.66, mayo-agosto, México, 2011, s/p.

<sup>7</sup> *Idem*.



de equidad entre hombres y mujeres en la vida política; sin embargo, en la realidad de los procesos electorales, aún queda inconcluso el cumplimiento y observación de una paridad equilibrada. Un ejemplo de esto son las reformas políticas de 2002 y 2007, las cuales hicieron cambios que pasaron de un nivel mucho menor al 30% permitido en 2003 para elevarse a un 40% de participación de las mujeres en los procesos electorales en 2009, pero que a la luz de los resultados, las mujeres alcanzaron pocos puestos de representación.

Seguido de ello, y conforme a la estipulación normativa que se había establecido, se produjo así la iniciativa que regularía el proceso electoral de 2012, el cual, pese a los avances alcanzados a lo largo de las discusiones, los argumentos relacionados con una mayor participación y una propuesta antidiscriminatoria de género<sup>8</sup> fueron las líneas para dirigir la obligatoriedad constitucional. De ahí que para dicho proceso electoral, las pautas institucionales que generaron mayores obligaciones de avalar las cuotas de género fue en relación con:

...la integración total de candidaturas de diputados federales y senadores que por ambos principios registre los partidos o coaliciones a no exceder el 60% de un mismo género, destacando que las solicitudes tendrán que integrarse por propietarios y suplentes de un mismo género<sup>9</sup>.

Así entonces, dicha normatividad consideró que las cuotas de género tuvieran como aval y respaldo a la equidad entre hombres y mujeres, pero no a la paridad de forma generalizada, la cual puede permitir el encumbramiento del alcance de la igualdad para la representación política.

La innovación, hasta ese momento, evidentemente fue la de fijar un porcentaje máximo como límite de participación en los procesos electorales, pues aunado a la pluralidad política, las cuotas de género podrían resultar contradictorias al objetivo para el cual fueron proyectadas. Es decir, existió la posibilidad de pensar que las cuotas de género desarrollaran un resultado inversamente contrario al que existió antes de 1996, cuando la mayoría de representantes en el Congreso eran hombres.

Pero como se ha dicho, esta innovación no generó una paridad sino una restricción o tope para la participación de los géneros en los procesos electorales. Es decir, la "obligación de acatar la cuota de género obedecía a un mandato legal de garantizar que ningún género tuviera más del 60%"<sup>10</sup>. Por ese motivo es que en 2013 se discutió sobre la necesidad de "imponer a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, garantizar que las listas se integren con 50% de hombres y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales"<sup>11</sup>.



<sup>8</sup> Jesús Ibarra Cárdenas, "Cuota de género contra regla de mayoría: El debate constitucional" en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, num.28, enero-junio, México, 2013, p.142.

<sup>9</sup> SIL, "Seguimientodereformaelectoral" en Sistema de información legislativa, [en línea]. Recuperado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=3051277&HistoriaLeg=1&Asunto=3006725](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=3051277&HistoriaLeg=1&Asunto=3006725). Consulta 23 de mayo de 2015.

<sup>10</sup> Centro de capacitación judicial electoral, "Resumen de la Reforma Político-Electoral" en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014, [en línea]. Recuperado de <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>. Consulta 21 de mayo de 2015.

<sup>11</sup> *Idem*.

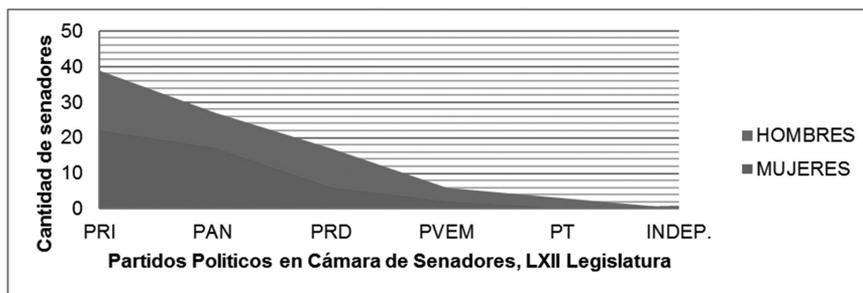
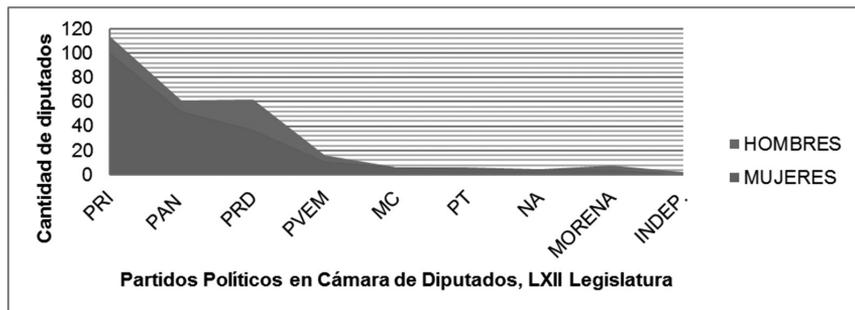
Resulta claro mencionar que fue la LXII legislatura (2012-2105), la que estuvo dispuesta a reformar la normatividad en ese sentido. Dicha legislatura tuvo un interés primordial por reglamentar el tema tanto en tiempo como en forma, pues se avecinaba el proceso electoral intermedio de 2015, en el que se elegirán a los diputados de la LXIII legislatura (2015-2018). Por ese motivo es que la discusión en materia de paridad o cuotas de género inició en 2013 y fue aprobada en febrero de 2014 como parte de las transformaciones planteadas en la reforma político-electoral.

Sin embargo, anteponiendo los buenos deseos de garantizar la paridad, lo cierto es que uno de los límites a esa voluntad, a pesar de los argumentos de los diputados y senadores promotores, es el pensamiento acerca de la estructura actual de la LXII legislatura la que marca una diferencia, pues de acuerdo con su proporcionalidad es como se piensa que es posible que se debatan ciertas materias, de forma que al contar con una Cámara de Diputados en la que los hombres son en cantidad mayor que las mujeres (véase gráfico 1), resulta considerable la idea de que la reforma en materia de paridad sólo pueda concluir en una pretensión sensible de parte de los hombres (legisladores) para regular la equidad de género que poco pueda beneficiar a la participación femenina, sobre todo, por el hecho de que primero se debe “construir una nueva forma de relacionarse, reconocer y dignificar los derechos de la mujer al combatir las desigualdades generadas por los paradigmas culturales”<sup>12</sup>.



<sup>12</sup> Verónica Delgadillo García, “La equidad de género en la reforma político-electoral” en Diputados Ciudadanos, México, 2014, [en línea]. Recuperado de <http://diputadosciudadanos.mx/posicionamientos/la-equidad-de-genero-en-la-reforma-politico-electoral>. Consulta 22 de mayo de 2015.

**Gráfico 1. Representación política por género, LXII legislatura**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, [en línea]. Recuperado de [http://sitl.diputados.gob.mx/LXII\\_leg/cuadro\\_genero.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_genero.php); <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=4&sm=2&str=M>; <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=4&sm=2&str=H>. Consulta 23 de mayo de 2015.

Por esos motivos es que, a pesar del argumento de la reforma político-electoral de 2014 sobre la ratificación para generar mayor paridad, lo cierto es que la implicación principal sólo ha sido que “las mujeres y hombres [disfruten] y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad”<sup>13</sup>.



Así entonces, la paridad en el ideario de la reforma queda considerada como una fórmula que busca alcanzar la idea de una “ciudadanía neutra” a través de la proporcionalidad equitativa dentro de los órganos de representación pública.

<sup>13</sup> Diputados, “Artículos 2 y 4” en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2015, [1917].

Además supone que los partidos políticos nacionales y locales están obligados a aplicar la equidad de género en la postulación de sus candidaturas;<sup>14</sup> sin embargo, esto no reconoce que persista la idea de la paridad o igualdad en las contiendas electorales, como es el caso del proceso electoral de 2015, sino más bien que únicamente se institucionalice la primera base para seguir construyendo normatividades al respecto. Por ese motivo es que se somete a consideración dicho evento electoral, pues es de éste de donde se extraen ciertas pautas paradójicas y contrarias a la normatividad establecida que sugieren el sustento de algunas ventajas y desventajas traídas por dicha regulación.

## **LAS IMPLICACIONES DE LA REFORMA EN MATERIA DE GÉNERO EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2015**

Se asume que la normatividad electoral en materia de género aún está en una fase inconclusa<sup>15</sup>, a pesar de que en la última reforma las implicaciones se concentraron en la regulación de los sistemas de elección interna de los partidos por medio del término de paridad; lo cierto es que aún falta cubrir la regulación de éstos a partir de su voluntad, ya que ellos son los que promueven a los candidatos sometidos a procesos de elección. De ahí que se suponga que tanto la normatividad constitucional como la que regula a los partidos (Ley de Partidos Políticos) aún tengan vacíos que cubrir para decretar una igualdad institucionalizada que no sólo se quede en la simulación del progreso en materia de paridad de género.

Por otro lado, y aunque resulta más difícil normativizar en el siguiente sentido, lo cierto es que también se debe regular la estructura interna de los órganos de representación a partir de la paridad de género, pues es en ellos donde se agrupan los beneficios o patrocinios en términos de paridad social<sup>16</sup> una vez obtenidos los resultados electorales específicos. En consecuencia y a partir de esos postulados, la extracción de las ventajas y desventajas puede complicarse para la nueva norma publicada en 2014, por lo que es menester de esta reflexión sólo desarrollar algunas pautas de dicha reforma puesta a prueba en 2015, a través del esclarecimiento de la misma en el tema de paridad. Por ese motivo es que el inicio de esta breve abstracción se concentra en comparar lo reglamentado y lo que está aconteciendo en el proceso electoral intermedio en el país.

El texto constitucional que reformó la paridad de género sólo consideró de forma somera la posición de que: Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática...de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Cabe señalar que dicha normatividad debe ser acatada por los partidos, pues en caso de incumplimiento, la disposición también considera la posibilidad de cancelar el registro. Cf. INE(a), "Reforma 2014" en Información Básica, México, 2015, [en línea]. Recuperado de <http://ine.mx/archivos2/s/InformacionBasica/presentaciones/LibroReforma.pdf>. Consulta 24 de mayo de 2015.

<sup>15</sup> Esta reflexión debe rebasar lo consignado al respecto del artículo 41 constitucional que supone únicamente "...las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales...". Diputados, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 2015, [1917].

<sup>16</sup> Cabe señalar que es poco viable la institucionalización de la organización legislativa, debido a que depende del desarrollo de los procesos electorales y el éxito de los candidatos propuestos por los partidos políticos y finalmente elegidos por los representados en una nación.

<sup>17</sup> Apartado 2 del inciso 1 del artículo 41 constitucional. Cf. Diputados, *op. cit.*, 2015, [1917].

A su vez, la ley general de partidos establece que:

Los partidos políticos tienen derecho a participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables... Participar en las elecciones conforme a lo dispuesto en la Base I del artículo 41, así como en esta Ley, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y demás disposiciones en la materia...<sup>18</sup>

En consecuencia, la LEGIPE también sostiene únicamente que:

...votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular... [Por tanto] es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular...<sup>19</sup>

Infaliblemente, la evidencia de todas las normatividades es que el tema de la paridad sólo queda estipulado como voluntad y obligatoriedad parcial de parte de los partidos políticos para promover ese derecho. Frente a esta situación, es posible evidenciar que existen condiciones externas para que se sostenga el hecho de que la paridad aún es inviable en el sistema electoral del país, pues se corresponde con circunstancias como el tipo de cultura, la cantidad de candidatos a representación popular por estado federado y la nominación de candidatos promovidos para un tipo de elección específica como son aquéllos que se registran para ser votados por mayoría relativa frente a los que son candidatos por la vía de representación proporcional.

Para sostener el argumento de la parcialidad en términos de la paridad de género, este texto sólo se concentra en una evaluación parcial de los candidatos a elección por el principio de mayoría relativa del proceso electoral de 2015.

En primer lugar es pertinente señalar que el registro de candidatos a nivel federal para la elección de diputados concentró una cantidad total de 4517. De ese total, 2630 se registraron bajo el principio de mayoría relativa (MR) y las restantes 1887 por representación proporcional (RP); sin embargo y en términos de paridad, el registro para los candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa<sup>20</sup> alcanzó los siguientes datos cuantificados por partido político:



<sup>18</sup> Artículo 23 de la Ley General de Partidos. Cf. LGP, "Artículo 23" en Ley General de Partidos Políticos, México, 2015, [en línea]. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014). Consulta 22 de mayo de 2015.

<sup>19</sup> Artículo 7 del libro segundo, capítulo I sobre los derechos y obligaciones para la integración de los poderes Legislativo y ejecutivo de la Unión. Cf. LEGIPE, "Artículo 7" en Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 2015, [en línea]. Recuperado de [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014\\_LGIPE.pdf](http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf). Consulta 22 de mayo de 2015.

<sup>20</sup> Se considera que la cuantificación de datos es pertinente si sólo se registra en términos del principio de mayoría relativa, pues este tipo de elección genera un mayor procesamiento de candidatos registrados para la competencia y elección popular; contraria al caso de los candidatos elegidos por el principio de representación proporcional que genera éxitos electorales con base en listas cerradas. Véase artículos 16 y 17 de la LEGIPE. *Idem*; artículos 52 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*

**Tabla 1: Candidatos registrados para diputados y diputadas por el principio de mayoría relativa a la LXIII legislatura por partido político o coalición**

PARTIDO	CANDIDATOS	CANDIDATAS	TOTAL
PRI	29	16	45
PAN	153	153	306
PRD	99	99	198
PT	103	95	198
PVEM	22	19	41
MC	154	158	312
NA	150	159	309
MORENA	139	148	287
PH	148	148	296
PES	149	148	297
PRI-PVEM	132	132	264
PRD-PT	30	29	59
INDEP.	16	2	18
<b>TOTAL</b>	<b>1324</b>	<b>1306</b>	<b>2630</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos del Instituto Nacional Electoral (INE[*b*]), [en línea]. Recuperado de [http://www2.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso\\_Electoral\\_Federal\\_2014-2015/CandidatasyCandidatos/](http://www2.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/CandidatasyCandidatos/). Consulta 2 de mayo de 2015.

Los datos presentados muestran cierta disparidad en la obediencia de la normatividad establecida en términos de la paridad de género, a excepción de partidos políticos como el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Humanista (PH) y la coalición PRI-Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que cumplieron cabalmente con la promoción de candidatos de forma equitativa.

Por otro lado, otro tipo de inducción que merece un esclarecimiento somero sobre la falta de obligatoriedad a la nueva norma electoral en términos de paridad dentro del proceso de 2015 son las candidaturas por el principio de mayoría relativa a nivel estatal. El resumen de datos sobre dichas candidatura muestra que sólo los estados de Campeche, Guerrero, Hidalgo y el Distrito Federal cumplen con una paridad de candidatos en general (véase tabla 2), sin embargo, el caso paradójico de dichos estados es el Distrito Federal, quien no cuenta con candidatos a diputados por partido político paritariamente (véase tabla 3). De manera que un supuesto para ese caso particular es la dinámica electoral actual que se encuentra en desencanto frente al partido principal de la ciudad que era el (PRD) y la competencia que tiene que considerar frente a partidos pequeños o de más reciente creación como Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el Partido Nueva Alianza (NA), el PH, Movimiento Ciudadano (MC) y el Partido Encuentro Social (PES); de ahí el por qué la Ciudad de México no cumple con lo estipulado en las reglas vigentes sobre el tema de la paridad de género.

**Tabla 2. Candidatos registrados para diputados y diputadas por el principio de mayoría relativa a la LXIII legislatura por estado de la federación**

ESTADO	CANDIDATOS	CANDIDATAS	TOTAL
Aguascalientes	17	13	30
Baja California	34	38	72
Baja California Sur	7	9	16
Campeche	9	9	18
Coahuila	34	29	63
Colima	8	10	18
Chiapas	61	47	108
Chihuahua	36	46	82
DF	108	108	216
Durango	17	19	36
Guanajuato	63	65	128
Guerrero	36	36	72
Hidalgo	32	32	64
Jalisco	86	85	171
México	169	181	350
Michoacán	50	46	96
Morelos	25	20	45
Nayarit	18	10	28
Nuevo León	46	51	97
Oaxaca	48	51	99
Puebla	76	70	146
Querétaro	16	20	36
Quinta Roo	14	14	28
San Luis Potosí	24	32	56
Sinaloa	42	35	77
Sonora	32	28	60
Tabasco	28	27	55
Tlaxcala	48	35	83
Tamaulipas	17	14	31
Veracruz	89	83	172
Yucatán	22	23	45
Zacatecas	17	15	32
<b>TOTAL</b>	<b>1329</b>	<b>1301</b>	<b>2630</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (INE[b]), *op. cit.*

**Tabla 3. Candidatos registrados para diputados y diputadas por el principio de mayoría relativa a la LXIII legislatura por partido político en los estados de Campeche, DF, Guerrero e Hidalgo**

PARTIDO	CANDIDATOS				CANDIDATAS				
	ESTADO	CAM	DF	GUE	HID	CAM	DF	GUE	HID
<b>PRI</b>		0	0	0	0	0	0	0	0
<b>PAN</b>		1	13	4	3	1	14	5	4
<b>PRD</b>		1	0	0	4	1	0	0	3
<b>PT</b>		1	0	0	5	1	0	0	2
<b>PVEM</b>		0	0	0	0	0	0	0	0
<b>MC</b>		1	14	5	3	1	13	4	4
<b>NA</b>		1	14	4	3	1	13	5	4
<b>MORENA</b>		1	15	4	2	1	12	5	5
<b>PH</b>		1	13	5	3	1	14	4	4
<b>PES</b>		1	14	5	4	1	13	4	3
<b>PRI-PVEM</b>		1	9	4	4	1	18	5	3
<b>PRD-PT</b>		0	15	5	0	0	11	4	0
<b>INDEP.</b>		0	1	0	1	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>		9	108	36	0	9	108	36	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (INE[*b*]), *op.cit.*

Así entonces, tras el señalamiento de que sólo 4 de los 31 estados y el Distrito Federal cuentan con una aplicabilidad correcta de lo establecido normativamente en el tema de la paridad de género, es posible suponer que existen diversos factores que limitan dicho ajuste innovador.

Uno de ellos puede ser que tanto la cultura de arrastre de los partidos como la cultura de género en cada uno de los estados de la República generan pautas que restringen el cumplimiento de las disposiciones consignadas para permitir la participación de las mujeres en la vida política.

Por otro lado, también la cantidad de candidatos puede estar en función de los distritos correspondientes (300); ésa es otra limitante observada al procesar los datos de los candidatos a los puestos de representación en la Cámara de Diputados, ya que dado el tamaño de población es posible que se amplíe o reduzca el número de candidatos y candidatas para competir de forma paritaria en un proceso de elección.

En razón de lo anterior, bien puede suponerse de forma comparativa, que mientras Baja California Sur, Campeche y Colima cuentan con dos distritos uninominales, el Estado de México y el Distrito Federal cuentan con 40 y 27, respectivamente. Ello limita la paridad y, por supuesto, la elección de representantes por estado federado.

Aún resulta más concluyente el hecho de pensar que la limitante relacionada con la comparación de los estados se ubica en los distritos uninominales y la aplicación de la regla de paridad, pues no es posible que se cumpla dicho mandato cuando estados como Aguascalientes, Nayarit y Tlaxcala tienen un número de distritos impar (3). Es decir, es imposible que exista una paridad de género en dichos distritos uninominales, sobre todo porque no es posible observar una proporcionalidad en la competencia electoral como en los casos de Durango, Querétaro y Zacatecas, entre otros, que cuentan con un número de distritos uninominales par (véase tabla 4).

**Tabla 4. Distritos uninominales por estado de la República (México)**

Estado	Núm. de distritos uninominales	Estado	Núm. de distritos uninominales
Aguascalientes	3	Morelos	5
Baja California	8	Nayarit	3
Baja California Sur	2	Nuevo León	12
Campeche	2	Oaxaca	11
Coahuila	7	Puebla	16
Colima	2	Querétaro	4
Chiapas	12	Quinta Roo	3
Chihuahua	9	San Luis Potosí	7
DF	27	Sinaloa	8
Durango	4	Sonora	7
Guanajuato	14	Tabasco	6
Guerrero	9	Tlaxcala	8
Hidalgo	7	Tamaulipas	3
Jalisco	19	Veracruz	21
México	40	Yucatán	5
Michoacán	12	Zacatecas	4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (INE[b]), *op.cit.*

En suma, persisten algunas ambigüedades en la normatividad en relación con la paridad de género; sin embargo, lo cierto es que el alcance de aciertos en la materia también cuenta mucho para mejorar la calidad de democratización en el país a partir de una mayor participación de las mujeres en la vida política. Esto es cierto porque, evidentemente, en las elecciones de 2015, el porcentaje de candidatas a diputadas federales ha alcanzado un 49.46%, cifra que posiblemente irá en aumento con el paso del tiempo o por lo menos alcanzará la paridad en términos de género.

Asimismo, es equiparable el pensamiento acerca de que la paridad va a ser una reglamentación que se cumpla, pues dependiendo de los resultados electorales que se

obtengan en el proceso para diputados en junio de 2015, será viable o inviable seguir construyendo reglas que produzcan oportunidades para que las mujeres sean parte activa de las reformas en materia de equidad.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este texto se ha intentado esclarecer la variación de terminologías en cuanto al tema de género. Si bien la igualdad es el objetivo a alcanzar en toda reglamentación, lo cierto que en materia de cuotas de género, son la equidad y la paridad las que profundizan más en los objetivos deseados y aplicados para mejorar la calidad de democratización, participación y antidiscriminación de las mujeres en la vida política del país.

Por otra parte, se han evidenciado ciertas pautas que pueden generar detracción de la innovación estipulada en la reforma político-electoral más reciente, en términos de la paridad de género, pues en razón de la sistematización de datos sobre los candidatos y candidatas a puestos de representación en la Cámara de Diputados, es posible suponer variantes, ambigüedades y aciertos que mejoren las condiciones de competencia en los procesos electorales.

Si bien la revisión del requisito de paridad merece mayor atención y discusión para atender medidas que apunten a su cumplimiento, lo cierto es que esta reflexión ha sido una base para que la normatividad y obligatoriedad para el cumplimiento no sólo se quede en la competencia del Instituto Federal Electoral, tal y como lo señala la norma, sino que sean los próximos legisladores y legisladoras, quienes tenga el ideal de continuar con las modificaciones correspondientes y necesarias bajo el auspicio de voluntades para seguir construyendo una buena democracia para el país en materia de equidad de género.

Basta con resumir que tanto los partidos como los distritos son piezas fundamentales en las que hay que poner atención para realizar modificaciones en el tema de paridad, pues las candidaturas dependen tanto de la población para definir la cantidad de distritos, como de los partidos que tengan mayor confianza por parte de su electorado para promover candidatas; de ahí que el contexto de cada uno de los estados federados sea otra de las limitantes que puedan favorecer o desfavorecer la competencia de candidatas a la representación política.

Paralelo a ello también se encontró que los partidos políticos en México promueven una supuesta paridad de género en los estados donde la competencia de los partidos mayoritarios no tiene éxito electoral, difunden una promoción de candidatas en lugar de candidatos. Esa práctica se lleva a cabo solamente para cubrir espacios mas no para realizar una competencia igualitaria en los procesos electorales. Esta misma eventualidad ocurre cuando los partidos forman coaliciones, lo cual demerita el fortalecimiento democrático del país. Sin embargo, ese supuesto aún merece un estudio separado y muy particular.

En ese sentido, lo anterior puede favorecer a otra línea de investigación con respecto a la paridad de género, pues al relacionar el supuesto con la extracción y sistematización de los datos de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional,



bien puede someterse a prueba el argumento de Fernández Poncela cuando manifiesta que "...las mujeres son más nominadas y elegidas por el principio de representación proporcional en distritos plurinominales, es decir, cuando van a ser designadas en el partido no por su conocimiento o carisma entre el electorado, sino por el porcentaje electoral que le resulte a cada formación política tras las elecciones"<sup>21</sup>.



<sup>21</sup> Anna Fernández Poncela, "Las mujeres y su relación con la política" en *Sociología*, núm.66, UAM-Azcapotzalco, México, 2008.

## FUENTES DE CONSULTA

CÁMARA de Diputados, 2015, [1917], Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.

CENTRO de Capacitación Judicial Electoral, “Resumen de la Reforma Político-Electoral” en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014, [en línea]. Recuperado de <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>. Consulta 21 de mayo de 2015.

DELGADILLO García, Verónica, 2014, “La equidad de género en la reforma político-electoral” en Diputados Ciudadanos, México, [en línea]. Recuperado de <http://diputadosciudadanos.mx/posicionamientos/la-equidad-de-genero-en-la-reforma-politico-electoral>. Consulta 22 de mayo de 2015.

FERNÁNDEZ Poncela, Anna María, 2011, “Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina” en Argumentos, vol.24, núm.66, mayo-agosto, México, s/p.

\_\_\_\_\_, 2008, “Las mujeres y su relación con la política” en Sociología, núm.66, UAM-Azcapotzalco, México, s/p.

INE, 2015a, “Reforma 2014” en Información Básica, México, [en línea]. Recuperado de <http://ine.mx/archivos2/s/InformacionBasica/presentaciones/LibroReforma.pdf>. Consulta 24 de mayo de 2015.

\_\_\_\_\_, 2015b, [en línea]. Recuperado de [http://www2.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso\\_Electoral\\_Federal\\_2014-2015/CandidatasyCandidatos/](http://www2.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/CandidatasyCandidatos/). Consulta 2 de mayo de 2015.

IBARRA Cárdenas, Jesús, 2013, “Cuota de género contra regla de mayoría: El debate constitucional” en Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, num.28, enero-junio, México, pp. 142-170.

LEGIPE, “Artículo 7” en Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 2015, [en línea]. Recuperado de [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014\\_LGIPE.pdf](http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf). Consulta 22 de mayo de 2015.

LGP, “Artículo 23” en Ley General de Partidos Políticos, México, 2015, [en línea]. Recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345955&fecha=23/05/2014). Consulta 22 de mayo de 2015.

MEDINA Espino, Adriana, 2014, “Reforma político-electoral en México. Apuntes sobre la paridad de género y las reformas político electorales” en Congreso Redipal VII, Sedia, enero-agosto, México.



RAE, "Equidad" en Real Academia Española, 23<sup>a</sup>. Ed., Madrid, España, 2015, [en línea]. Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=paridad>. Consulta 21 de mayo de 2015.

\_\_\_\_\_, "Paridad", [en línea]. Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=paridad>. Consulta 21 de mayo de 2015.

\_\_\_\_\_, "Igualdad", [en línea]. Recuperado de <http://lema.rae.es/drae/?val=paridad>. Consulta 21 de mayo de 2015.

SIL, "Seguimiento de reforma electoral" en Sistema de información Legislativa, [en línea]. Recuperado de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp\\_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=3051277&HistoriaLeg=1&Asunto=3006725](http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ReporteSeguimiento.php?SID=&Seguimiento=3051277&HistoriaLeg=1&Asunto=3006725)



# DEMOCRACIA INTERNA Y CUOTAS DE GÉNERO EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS

Lorena Vázquez Correa <sup>1</sup>

## RESUMEN

A lo largo del periodo comprendido entre 1990 y 2015, diversos partidos políticos han realizado reformas relativas a su organización interna encaminadas a apoyar la participación política de las mujeres. Entre dichas medidas se encuentran las cuotas de género para definir sus candidatos a cargos de elección, así como a las posiciones internas de toma de decisiones, han fundado o fortalecido organizaciones de mujeres al interior de los partidos, han modificado los procesos de selección de candidatos y dirigentes y han ofrecido capacitación especial para sus integrantes y candidatas mujeres (Freidenberg, 2007).

No obstante, la respuesta de los partidos a las demandas de la igualdad de género ha presentado diferencias. No todos han tomado este tipo de medidas, y los que sí, lo han hecho con distintos grados de compromiso y control de cumplimiento. Como resultado, los partidos difieren en cuanto al número de mujeres que ocupan posiciones de liderazgo dentro de sus cuerpos ejecutivos.

Por tanto, en esta ponencia se plantea como objeto de estudio la inclusión de mujeres en los órganos de dirección de los partidos mexicanos, en concreto los comités ejecutivos nacionales, así como las características que presentan los diseños de las cuotas de género establecidas en los estatutos de los tres partidos mayoritarios que se han consolidado en las últimas dos décadas como las principales fuerzas políticas del país: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

La presente ponencia se divide en dos grandes apartados. En el primero, se analizan las reglas internas formales para la elección de los integrantes de los comités ejecutivos nacionales y, en el segundo, se analizan los diseños de las cuotas de género que han adoptado el PRI, el PAN y el PRD en sus estatutos para la integración de las mujeres en los comités ejecutivos nacionales, así como los porcentajes de mujeres que han integrado dichos órganos de dirección en el periodo de estudio.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Maestra y doctorante en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana-I. Correo electrónico: lorenavazco@yahoo.com

## DEMOCRACIA INTERNA Y CUOTAS DE GÉNERO EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS

A lo largo de las últimas dos décadas, diversos partidos políticos han realizado reformas relativas a su organización interna encaminadas a apoyar la participación política de las mujeres. Entre dichas medidas se encuentran las cuotas de género para definir sus candidatos a cargos de elección, así como a las posiciones internas de toma de decisiones, han fundado o fortalecido organizaciones de mujeres al interior, han modificado sus procesos de selección de candidatos y dirigentes y han ofrecido capacitación especial para sus integrantes y candidatas mujeres (Freidenberg, 2007) .

No obstante, las respuestas de los partidos a las demandas de la igualdad de género han presentado diferencias. No todos han tomado este tipo de medidas, y los que sí, lo han hecho con distintos grados de compromiso y control de cumplimiento. Como resultado, los partidos difieren en cuanto al número de mujeres que ocupan posiciones de liderazgo dentro de sus cuerpos ejecutivos.

Por tanto, en esta ponencia se plantea como objeto de estudio la inclusión de mujeres en los órganos de dirección de los partidos mexicanos, en concreto los comités ejecutivos nacionales, así como las características que presentan los diseños de las cuotas de género establecidas en sus estatutos de los tres partidos mayoritarios que se han consolidado en las últimas dos décadas como las principales fuerzas políticas del país: el PRI, el PAN y el PRD.

En este sentido, la presente ponencia se divide en dos grandes apartados. En el primero, se analizan las reglas internas formales para la elección de los integrantes de los comités ejecutivos nacionales y, en el segundo, se analizan los diseños de las cuotas de género que han adoptado el PRI, el PAN y el PRD en sus estatutos para la integración de las mujeres en los comités ejecutivos nacionales, así como los porcentajes de mujeres que han integrado dichos órganos de dirección en el periodo de estudio de 1990-2015.

### DEMOCRACIA INTERNA

En el presente apartado se analizan las reglas internas formales para la elección de los integrantes de los comités ejecutivos nacionales, con el fin de identificar si algún tipo de proceso de selección favorece más la inclusión de mujeres y, en consecuencia, discernir si en alguno de los tres partidos las mujeres tienen mayores oportunidades de lograr representación en los comités ejecutivos nacionales.

En la literatura sobre la democracia interna de los partidos se encontró que los tipos de mecanismos formales de selección de los integrantes de los comités ejecutivos nacionales (CEN) van desde los más incluyentes hasta los más excluyentes. Los procesos de selección incluyentes son aquéllos en los que se eligen a los integrantes del CEN mediante elecciones abiertas a los ciudadanos en general, o por voto o acuerdo de los militantes del partido, o un subconjunto de delegados que representan cierto número de integrantes del partido.



Los procesos de selección excluyentes son en los que un reducido número de individuos, sean los dirigentes nacionales o el órgano de decisión interna más importante, eligen a los integrantes del CEN. Los procesos de selección mixtos son en los que se usa alguna combinación de procesos incluyentes y excluyentes, o bien, en los que se utiliza más de un proceso de selección; por ejemplo, cuando se elige o designa una proporción de los integrantes de los comités ejecutivos nacionales con un método, y el porcentaje restante con otro. El siguiente cuadro ilustra el continuo en el que se ubican las reglas formales de selección de dirigentes (Roza, *et al.*, 2010).

**Cuadro 1. Mecanismos de selección interna**

Continuo en que se ubican los tipos de procesos de selección	Tipo de proceso	Tipo de reglas de selección		
	Procesos incluyentes	Convocatoria al voto	A ciudadanos en general	A militantes del partido
			Voto o acuerdo de delegados que representan sectores de los partidos	
	+ Incluyentes	Órgano o comisión interna	Del órgano decisor principal	
	+ Excluyentes	Dirigencia nacional	Designados por el presidente del partido	
Procesos excluyentes	Combinación de procesos inclusivos y exclusivos			
Procesos mixtos				

Fuente: Vivian Roza, et al., 2010, Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente, International IDEA/Banco Interamericano de Desarrollo, Perú.

## PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

En el periodo de estudio se han reformado en catorce ocasiones los estatutos del PRI. Sin embargo, no en todas estas ocasiones se han modificado las reglas de selección de dirigentes. En concreto, en esta investigación se identificaron cuatro diseños de reglas formales para selección de dirigentes del CEN.

El primer diseño que se identificó corresponde a los estatutos aprobados en 1991 por la XIV Asamblea Nacional. Este diseño se caracterizó por abrir la elección del presidente del CEN a la Asamblea Nacional. Por su parte, al secretario general lo elegía el Consejo Político Nacional (CPN), y los titulares de las secretarías que conforman el comité lo designaba el CEN.

El segundo diseño (1993) es menos ambiguo que el anterior en relación con la designación de los secretarios que conforman el comité, pues especifica que éstos serán designados por el presidente del organismo. Además, este diseño se caracteriza por determinar que tanto la elección del presidente como la del secretario general serán abiertas a la Asamblea Nacional.



El tercer diseño se estableció en los estatutos aprobados en 1996 por la XVII Asamblea Nacional, a partir de los cuales se modificó la elección del presidente y secretario general, y se mantuvo la atribución del presidente para designar al resto de los secretarios del organismo. En este sentido, la elección del presidente y del secretario general dejó de ser facultad de la Asamblea Nacional y se atribuyó exclusivamente al CPN, la cual se realizaría por elección de fórmulas, cada una de las cuales debía alcanzar más del cincuenta por ciento de los votos emitidos.

Finalmente, el cuarto diseño establece que el CPN determinará en cada convocatoria el método para la elección del presidente y secretario general del CEN, de entre las opciones siguientes: elección directa de la base militante, asamblea de consejeros políticos, o por asamblea nacional<sup>2</sup>. Asimismo, se mantuvo la facultad del presidente para designar a los secretarios que integrarían dicho órgano de dirección.

Ahora bien, con base en la categorización sobre los mecanismos de selección de dirigentes esbozada en el cuadro 1, se observó que los procesos de selección de los integrantes de los comités ejecutivos nacionales del PRI son *mixtos*, con cierta tendencia a ser excluyentes. Se consideran mixtos porque una proporción de los integrantes de dicho comité puede ser seleccionada por un proceso relativamente incluyente, y el restante con un proceso excluyente.

La proporción de integrantes del comité que puede ser seleccionada por un proceso relativamente incluyente son el presidente y el secretario general, puesto que en los diversos estatutos analizados se establece que su elección se realizará por la Asamblea Nacional, por el CPN, o bien, por el procedimiento estatutario que seleccione el CPN de entre las opciones siguientes: a) elección directa por la base militante; b) asamblea de consejeros políticos, y c) asamblea nacional.

El resto de los integrantes de dicho órgano de dirección, bajo todos los diseños de selección de dirigentes que se analizaron, son electos en un proceso altamente excluyente, puesto que es atribución del presidente del CEN designar a los secretarios de dicho organismo. En consecuencia, se considera que los procesos de selección de dirigentes del PRI son *mixtos* con tendencia a ser *excluyentes*, puesto que si bien los dos puestos más altos en la jerarquía del comité pueden ser seleccionados por un proceso relativamente incluyente, el resto invariablemente será designado por una sola persona: el presidente del CEN.

## PARTIDO ACCIÓN NACIONAL



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

En el periodo de estudio se modificaron en ocho ocasiones los estatutos del PAN. Sin embargo, en la presente investigación se observó que tales estatutos pueden ser agrupados en dos conjuntos de diseños de reglas de selección de integrantes de los comités ejecutivos nacionales.

<sup>2</sup> Por elección directa se entiende el procedimiento mediante el cual los electores de la jurisdicción electoral correspondiente, militantes del partido inscritos en el registro partidario, participan con voto directo, personal y secreto. Por Asamblea de Consejeros Políticos se entiende el procedimiento mediante el cual los electores se integran por: I. Los Consejeros Políticos del nivel respectivo; II. Los Consejeros Políticos del nivel superior que residen en la jurisdicción, y III. Los Consejeros Políticos del nivel inmediato inferior. La Asamblea Nacional es el procedimiento mediante el cual los electores son los miembros de este órgano deliberativo. Cf. Reglamento para la elección de dirigentes y postulación de candidatos del Partido Revolucionario Institucional, 2013, artículo 8.

El primer diseño identificado se mantuvo sin variaciones en su sentido desde 1986 hasta los estatutos aprobados en 2008. En este diseño se establece que la fijación del número de integrantes y su designación se realiza por el Consejo Nacional a propuesta del presidente en dos terceras partes, y la otra tercera parte por los consejeros nacionales. Además, se señala que el presidente del comité designa, de entre sus miembros, al secretario general.

En relación con la elección del presidente, en este diseño de selección se señala que la votación será secreta en sesión del Consejo Nacional. Cuando los candidatos sean más de dos y ninguno de ellos obtenga la mayoría calificada de las dos terceras partes de los votos computables, se eliminará al candidato que haya obtenido la menor votación en cada ronda, hasta que un candidato obtenga dicha mayoría, o si esto no sucede, hasta que queden dos candidatos solamente. Cuando queden solamente dos candidatos, habrá hasta cuatro rondas de votación, si en ellas ninguno de los candidatos resulta electo, se dará por concluida la sesión y se abrirá una nueva convocatoria para que vuelva a sesionar el Consejo Nacional, con el fin de que un candidato obtenga la mayoría calificada.

El segundo diseño de las reglas de selección de dirigentes se gestó en los estatutos aprobados por la XVII Asamblea Nacional Extraordinaria en 2013, en los cuales se establece que la elección del presidente, secretario general y siete militantes del partido, se llevará cabo de entre las planillas registradas para competir por tales cargos, y resultará electa la planilla que obtenga la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría mencionada, resultará electa la planilla que logre una mayoría de al menos 37% de los votos válidos emitidos, con una diferencia de al menos cinco puntos porcentuales respecto de la planilla que le siga en votos válidos. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría señalada anteriormente, quienes hayan obtenido los dos porcentajes más altos de votación participarán en una segunda vuelta. Para la elección en cuestión podrán votar los militantes que se encuentren incluidos en la lista nominal.

En este orden de ideas, se observó que los mecanismos que ha implementado Acción Nacional para la elección de los integrantes del CEN son *mixtos*, con cierta tendencia a ser excluyentes. Son mixtas en el sentido de que combinan al menos dos mecanismos de selección de dirigentes. Aunado a lo anterior, se considera que tales reglas tienden a ser excluyentes toda vez que un reducido número de individuos eligen a los integrantes de dicho órgano.

Al respecto, en los estatutos analizados se señala que los integrantes del CEN deben ser designados por el Consejo Nacional, dos terceras partes de los cuales se elegirán a propuesta de su presidente y la otra tercera parte a propuesta de los consejeros. Al secretario general lo designará el presidente del CEN, de entre los miembros del mismo designados por el Consejo. Por tanto, se infiere que en última instancia los individuos que eligen a los integrantes de dicho espacio de poder son el presidente del Consejo Nacional, los consejeros y el presidente del CEN, toda vez que ellos sugieren a sus

candidatos para que el Consejo Nacional los designe. Por tanto, el proceso de selección involucra a un reducido número de personas, de ahí que se identifique con los procesos de selección excluyentes.

## **PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

El PRD ha modificado sus estatutos en catorce ocasiones en el periodo de 1990 a 2015. Sin embargo, se observaron sólo tres diseños generales de reglas de selección de dirigentes. El primer diseño predominó desde 1990 hasta 2008; en él se establecía que entre las funciones del Consejo Nacional se encontraba la de elegir al CEN, excepto al presidente y al secretario general, quienes serían electos por voto directo y secreto. Así, el candidato que obtuviera la mayoría relativa de los votos ocuparía la presidencia, y quien obtuviera la primera minoría ocuparía la secretaría general.

El segundo diseño de reglas formales de selección fue aprobado en 2010, y se mantuvo hasta antes de la celebración del XIV Congreso Nacional, celebrado en noviembre de 2013. Este diseño no es muy distinto del anterior, puesto que establece que la elección de la presidencia y la secretaría general del partido se realizarán mediante voto universal, libre, directo y secreto de los afiliados que se encuentren en la lista nominal de electores del partido en el ámbito respectivo. Asimismo, los estatutos correspondientes a este diseño señalaban que los integrantes de las secretarías del CEN (Secretariado Nacional), serían electos por el Consejo Nacional mediante votación libre, directa y secreta.

El tercer diseño de reglas de selección se adoptó tras la celebración del XIV Congreso Nacional y se declaró constitucional y legalmente válido en marzo de 2014. Este diseño establece que para la elección de la presidencia y la secretaría general del CEN, el Consejo Nacional deberá decidir, con al menos el sesenta por ciento de votos aprobatorios de los consejeros presentes, el método por el cual serán electos los titulares de dichos cargos, de entre las siguientes opciones: votación universal de los afiliados, votación de los consejeros nacionales o candidatura única.

Si el Consejo Nacional elige el primer método de selección de dirigentes, a saber, la votación universal de los afiliados, ésta será directa y secreta de todos los afiliados del ámbito correspondiente. Si alguna de las fórmulas obtiene el sesenta por ciento de la votación válida o más, le corresponderá la asignación de ambos cargos directivos. Pero si ninguna fórmula logra tal porcentaje de votación favorable, se nombrará presidente a quien obtenga la mayoría de los votos, y secretario general a quien obtenga la primera minoría de votos.

Si no se optara por lo anterior, el Consejo Nacional podría inclinarse por la votación de los consejeros nacionales. En tal caso, la elección de los titulares de la presidencia y secretaría general del CEN se efectuarán por medio de votación libre, directa y secreta en urna, por al menos el setenta por ciento de los consejeros presentes y mediante el sistema de rondas. Si en la primera ronda ninguna fórmula obtiene el setenta por ciento de los votos, se procederá a realizar nuevas rondas de votación hasta que se alcance el citado porcentaje de votación. Finalmente, si el Consejo Nacional no escoge ninguno



de los métodos anteriores, puede optar por elegir a los dirigentes por candidatura única presentada ante dicho órgano deliberativo.

En cambio, los secretarios que integren el CEN serán electos por el Consejo Nacional mediante emblemas, en votación libre, directa y secreta. Una vez celebrada la elección, a cada emblema que haya participado en la elección se le designará el número de integrantes obtenidos bajo el principio de representación proporcional y de acuerdo con la votación obtenida por cada emblema. Todos los emblemas que hayan obtenido lugares en la integración del CEN propondrán al presidente nacional los nombres y los cargos a ocupar de aquellas personas que integrarán el CEN, y una vez integrada la totalidad de la lista, el presidente la pondrá en consideración ante el Consejo Nacional, la cual deberá de ser aceptada con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los consejeros presentes.

Por todo lo anterior, se concluye que los procesos de selección de los integrantes del CEN –Secretariado Nacional– del PRD, son *mixtos* con cierta tendencia a ser *incluyentes*, debido a que combinan varios procesos de selección distintos y todos ellos son relativamente incluyentes.

Uno de dichos procesos de selección, altamente incluyente, se establece para la elección del presidente y secretario general, la cual queda sujeta al voto universal, libre y secreto de todos los afiliados del partido, según los estatutos aprobados del I al XI Consejos Nacionales (1990-2008). De lo anterior se infiere que la categoría en la que se ubican estos procesos de selección es en el polo de las reglas incluyentes.

Un segundo mecanismo de selección del PRD es menos incluyente que el anterior, sin llegar a ser altamente excluyente, puesto que se ubica en una posición intermedia en la categorización de procesos formales para elegir a los integrantes de los comités ejecutivos nacionales. De esta forma, los integrantes de las secretarías del comité son electos por votación del Consejo de miembros en el exterior, o por el Consejo Nacional, el cual es un órgano colegiado que representa la autoridad superior dentro del partido.

Posteriormente, en el año 2010, se celebró el XII Congreso Nacional y se hicieron modificaciones a las reglas internas formales para elegir a los dirigentes. En estos nuevos estatutos se cerró la elección del presidente y el secretario general: a partir de entonces, sólo pueden votar los afiliados que se encuentren en el listado nominal de electores del partido. Por tanto, los procesos de selección del PRD tienden a incluir a los militantes, y en ese sentido, los procesos de selección de dirigentes tienden a ser inclusivos.

En síntesis, con base en la categorización de procesos de selección de dirigentes, en este apartado se observó que las reglas internas de selección de dirigentes de los tres partidos de este estudio son *mixtas*, pues combinan más de un tipo de proceso de selección. Sin embargo, se pueden identificar matices que diferencian los mecanismos adoptados por estos partidos. En el marco de estas consideraciones, se concluye que las reglas formales de selección de dirigentes diseñadas por el PRI tienden a ser excluyentes, mientras que las del PAN tienden a ser aún más excluyentes que el anterior. Finalmente, los procesos de elección del PRD tienden a ser incluyentes.

A partir de estos hallazgos sobre el grado de inclusión de los militantes en los procesos de selección de los dirigentes, en el siguiente apartado se analizará la integración de los comités ejecutivos nacionales desagregados por género, con el fin de observar los niveles de inclusión de las mujeres en la integración de dichos órganos de dirección.

## CUOTAS DE GÉNERO

En el presente apartado se analizan los mecanismos formales que han adoptado los partidos para la inclusión de mujeres en los comités ejecutivos nacionales, poniendo especial atención al sistema de cuota de género establecido en los estatutos para la integración de dicho órgano de dirección, a fin de dilucidar si en alguno de los tres partidos mayoritarios de México, las mujeres tienen mayores oportunidades para lograr representación en los comités ejecutivos nacionales. Para ello se revisan los diferentes diseños de cuota de género para la integración de los comités ejecutivos nacionales que han adoptado los partidos en sus estatutos, así como los porcentajes de mujeres que han integrado dichos órganos de dirección de 1990 a 2015.

## INCLUSIÓN DE MUJERES EN EL PRI

El PRI ha adoptado tres diseños de cuota de género para la integración del CEN en el nivel estatutario. El primer diseño se adoptó en 1996, y consistió en reconocer que al interior del partido las mujeres se integrarían en una unidad organizativa de carácter nacional. Asimismo, se estableció una cuota máxima de 70% de militantes de un mismo sexo para la integración de dicho órgano de dirección. Cabe destacar que *antes* de la adopción de este mecanismo, el porcentaje promedio de mujeres que integraron dicho órgano de dirección fue de 13 por ciento. En cambio, durante la vigencia de este mecanismo, el porcentaje promedio de mujeres ascendió a diecinueve por ciento.

Posteriormente, en 2001 se modificaron nuevamente los estatutos y se introdujo un segundo diseño normativo en materia de cuotas de género para la inclusión de mujeres en el CEN, el cual establece que: 1) los comités de todos los niveles no incluirán una proporción mayor al cincuenta por ciento de militantes de un mismo sexo, y 2) la dirigente del Organismo Nacional de Mujeres —antes, Organismo de Mujeres— formará parte del CEN. Derivado de esta modificación en la normativa interna, el porcentaje promedio de mujeres que integraron dicho órgano de dirección ascendió —dramáticamente— a 27% durante la vigencia de este diseño.

Pocos años más tarde, en 2005, se introdujo un tercer diseño, el cual conservó el sentido del anterior referente al espacio en el CEN reservado para la dirigente del Organismo Nacional de Mujeres Priistas y la cuota paritaria para la integración del órgano de dirección. Aunado a lo anterior, en este diseño se estableció que la fórmula para seleccionar al presidente y al secretario general —los cargos más altos en la jerarquía del organismo— respetará el principio de paridad de género. Cabe señalar que el promedio de mujeres en el CEN, *durante* la vigencia de este diseño, ascendió a 29%, esto es diez puntos porcentuales por encima del promedio de mujeres que se registró durante la vigencia de la cuota 70-30 adoptada en 1996 por este partido.



En general, el porcentaje más bajo de mujeres que integraron el CEN del PRI fue durante el mandato de Luis Donaldo Colosio, de 1988 a 1992, en el cual solamente el 8% de integrantes del CEN fueron mujeres. En cambio, el porcentaje más alto corresponde al periodo 2012-2015, presidido por César Camacho Quiroz, en el que el 33% de espacios dentro de este órgano de dirección es ocupado por féminas.

Asimismo, el promedio de mujeres que integraron dicho órgano de dirección desde 1988 hasta 2014 ha sido de 19%, un porcentaje muy bajo si se considera que de acuerdo con los datos disponibles, el 53% del padrón público de militantes, durante el periodo de marzo de 2006 a julio de 2012, fueron mujeres. Si bien no se cuentan con datos del género de los militantes antes de 2006, la información referente al padrón de militantes del partido constituye un indicio de que parte importante de los militantes de este partido son mujeres.

Lo anterior constituye un dato duro que indica con exactitud la dimensión del problema de la subrepresentación de las mujeres en los órganos de dirección del PRI, en particular en el CEN. No obstante los logros alcanzados, resulta evidente que las mujeres están inequitativamente representadas, pues además de que su número es mayor al de los hombres, la eliminación de toda forma de discriminación en los espacios de la vida partidaria y en especial en los órganos de dirección, constituye una necesidad de carácter histórico y social. En consecuencia, resulta ampliamente justificable la adopción de mecanismos normativos de inclusión de mujeres con el fin de subsanar el déficit en la representación de este sector de la militancia.

## **INCLUSIÓN DE MUJERES EN EL PAN**

El PAN ha adoptado tres diseños de cuota de género para la inclusión de mujeres en la integración del CEN. El primero se aprobó en el año 2001, mediante el cual se reservó por primera vez dentro del partido y a nivel estatutario un espacio para la representación de las mujeres del partido en dicho órgano de toma de decisiones, a saber, el espacio designado para la titular de la Secretaría de Promoción Política de la Mujer.

Ese único espacio reservado para las mujeres se mantuvo vigente hasta 2008, año en que se celebró la XVI Asamblea Nacional Extraordinaria, en la cual se introdujo por primera vez la cuota de género más alta que ha tenido el partido en su historia, puesto que en el nivel estatutario se estableció que para la integración del CEN al menos 40 por ciento de miembros serían de género distinto, procurando alcanzar la paridad.

Cabe señalar que si tomamos en cuenta que la cuota 40-60 de un mismo género para la integración del CEN se introdujo en 2008, un año después de que se integrara el comité que ejerció funciones de 2007 a 2010, concluimos que hasta el proceso de selección del comité 2010-2014, dirigido por Gustavo Madero, se aplicó por primera vez la cuota estatutaria para la integración de dicho órgano de dirección. Además, concluimos que este diseño de cuota de género 40-60 solamente estuvo vigente en el proceso de selección referido, toda vez que la renovación del comité, a llevarse a cabo en mayo del 2014, se deberá regir por los estatutos aprobados en 2013, en los cuales se redujo



considerablemente el alcance de la cuota de género, y corresponde al tercer diseño de cuota que describiremos más adelante.

Antes de describir el tercer diseño de cuota que ha adoptado el PAN durante el periodo de estudio, cabe señalar que en la adopción de la cuota de género 40-60 para la integración del CEN —segundo diseño adoptado—, se incrementó considerablemente el porcentaje de mujeres que han integrado este órgano de dirección. Es así que *antes* de la adopción de la cuota 40-60, en promedio el 20% de integrantes del comité eran mujeres; en cambio, *durante* la vigencia de la cuota 40-60, el 37% de integrantes de dicho órgano fueron féminas.

Asimismo, el porcentaje más bajo de mujeres que integraron el CEN, con apenas 9%, fue en el periodo 1993-1996, dirigido por Carlos Castillo Peraza. El porcentaje más alto de mujeres que integraron este espacio de toma de decisiones corresponde al periodo en el que estuvo vigente la aplicación de la cuota 40-60 para la selección de los integrantes del CEN, correspondiente al periodo 2010-2014, encabezado por Gustavo Madero, quien fue sustituido en el año 2014 por María Guadalupe Cecilia Romero Castillo, primera mujer que ocupó la secretaría general y después la presidencia interina del partido.

El tercer diseño de la cuota adoptado por el partido en el año 2013 fue menos afortunado que el anterior (2008). Este diseño establece que además del presidente, el secretario general, la titular de Promoción Política de la Mujer, el titular de Acción Juvenil y el tesorero nacional, “siete militantes del partido [...] integrarán el CEN, de los cuales, al menos el cuarenta por ciento serán de género distinto.” Es decir, el partido mantuvo una cuota de género, pero no para la integración general, o ‘total’, del CEN, sino para una fracción de dicho órgano, ya que la cuota aplica sólo para la designación de siete militantes que integrarán este espacio de poder, sin incluir el resto de los cargos como la presidencia, secretaría general, tesorero nacional, etcétera.

Lo anterior supone un revés a la inclusión de las mujeres en estos espacios de decisión, puesto que al reducir los topes mínimos de mujeres que deben integrar este órgano de dirección, o dicho de otro modo, al ampliar los topes máximos de integrantes de un mismo género, la inclusión de mujeres depende de la voluntad política del presidente en turno.

En general, el porcentaje promedio de mujeres que han integrado los comités ejecutivos nacionales del PAN desde el año 1987 hasta el 2014, es de veintidós por ciento. No obstante, tal porcentaje es muy bajo si se considera la proporción de mujeres *activas* y *adherentes* que el partido registró desde 1997. Según los datos con corte al 2013, de los miembros adherentes, las mujeres constituyeron el 52%, mientras que de los miembros activos fueron el 50 por ciento. En este sentido, se afirma que el problema de la subrepresentación de las mujeres en el PAN, en concreto en los comités ejecutivos nacionales, es un problema fehaciente, toda vez que ellas constituyen más de la mitad de la militancia del blanquiazul.

## INCLUSIÓN DE MUJERES EN EL PRD

El PRD ha experimentado varios diseños de cuotas de género y paridad. El primer diseño de cuota de género para la integración del CEN se adoptó en 1990, el cual establecía topes máximos a la participación de cada uno de los sexos, puesto que determinaba que ningún género debía contar con una representación superior al ochenta por ciento de la integración de dicho espacio de decisión.

Posteriormente, en 1993, el partido adoptó un segundo mecanismo para la integración de mujeres al CEN, en el cual se redujo el tope máximo de representación para cualquiera de los géneros, es decir, se estableció que ninguna instancia de dirección del partido, entre ellas el CEN, podría contar con una proporción de mujeres o varones superior al setenta por ciento de sus integrantes. Con algunas variaciones en la redacción y en la numeración de los artículos de la normativa, este diseño de cuota no cambió en su sentido hasta el 2007, año en que se celebró el X Congreso Nacional del partido.

El tercer diseño de cuota de género corresponde a un diseño de cuota de género paritario, es decir, del 50% para la representación de cada género, el cual se introdujo en 2007 y establece que para la integración del CEN se respetará la paridad de género. Por último, en el cuarto diseño de cuota aprobado en 2013 —y declarado válido constitucional y legalmente en 2014— se dio un retroceso en el avance del partido hacia la paridad, puesto que se modificó el alcance de la cuota de género, es decir, se mantuvo la paridad pero no para la integración general del comité, sino para una parte de éste. Mejor dicho, la normativa sobre la paridad para la integración del CEN señala que se integrará por un titular de la presidencia nacional, uno de la secretaría general, los coordinadores de los grupos parlamentarios del partido en el Congreso y veintiún integrantes electos por el Consejo Nacional. Sin embargo, el requisito de paridad sólo aplica para estos últimos, no para el resto de los miembros que integrarán dicho órgano de dirección.

Con referencia a los efectos en materia de inclusión de mujeres a partir de la adopción de las cuotas, se observó que durante la aplicación del primer diseño, la cuota 80-20, se alcanzó el resultado esperado al aumentar de 16% de mujeres en el CEN *antes* de la adopción del mecanismo, a 22% en promedio *durante* su aplicación. Asimismo se observó que *antes* de la adopción del segundo diseño de cuota, 70-30, en promedio el 20% de la integración de estos órganos de dirección lo ocupaban las mujeres. En cambio, *durante* la vigencia de este segundo diseño, las mujeres ocuparon en promedio el 31% de las secretarías de dicho órgano, un porcentaje superior al umbral establecido por la cuota referida.

Por su parte, la adopción de la cuota paritaria adoptada en el 2007 coincide con porcentajes relativamente altos de mujeres en la composición de estos órganos de dirección. En general, el porcentaje promedio de mujeres que han ocupado cargos en el Secretariado Nacional durante su vigencia, de 2008 a 2014, es de 44%, el porcentaje más alto de los tres partidos de este estudio.



En general, el porcentaje más bajo de mujeres que integraron el Secretariado Nacional fue 16% en el periodo de 1989-1990, el cual corresponde a la primera dirigencia de Cuauhtémoc Cárdenas. En cambio, el porcentaje más alto es 47%, el cual se alcanzó en dos ocasiones: durante el periodo 2009-2011 encabezado por Jesús Ortega Martínez, y en el periodo 2011-2014, durante la dirigencia de Jesús Zambrano Grijalva<sup>3</sup>.

Con base en lo anterior, se concluye que la cuota paritaria estatutaria tuvo efectos importantes en la integración de dicho órgano de decisión, puesto que *antes* de la adopción de estos mecanismos, el porcentaje promedio fue de 28%, y *durante* la vigencia de la cuota 50-50 se incrementó a 44%, es decir, se incrementó en 16 puntos porcentuales el promedio de integración de mujeres en estos espacios de poder. Cabe destacar que la adopción de la cuota paritaria 50-50 se justifica plenamente toda vez que las mujeres constituyen una parte importante de los militantes del partido, pues conforman el 65% del padrón de militantes, con corte a octubre de 2013, y el 54% del antecedente registral en el periodo 1989-2011.

### CONSIDERACIONES FINALES

Por todo lo hasta aquí expuesto, se concluye que el PRD ha sido más favorable históricamente a la inclusión de mujeres en los comités ejecutivos nacionales, toda vez que el porcentaje promedio de mujeres que han integrado dicho espacio de poder en este partido es de 32% en el periodo de 1989 a 2014. En cambio, en el partido donde menos mujeres han integrado el CEN es el PRI, con apenas un promedio de 19%, de 1988 a 2014. Por su parte, en el PAN solamente el 22% en promedio de la integración del CEN ha sido ocupado por mujeres, en el periodo de 1987 a 2014.

En referencia al PRI, se concluye que es el partido que en el plano estatutario ha creado condiciones más favorables para la inclusión de mujeres, en razón de que ha establecido la paridad en la integración del comité, así como en la fórmula para elegir al presidente y al secretario general. No obstante, en el plano fáctico de la integración de dichos espacios de poder, no ha alcanzado los resultados esperados. Si bien es cierto que ha logrado posicionar a más mujeres en la presidencia y secretaría general del comité ejecutivo, la media del porcentaje de mujeres que han integrado dicho órgano es apenas del 19%, el porcentaje promedio más bajo de los partidos de este estudio.

Asimismo, se concluye que en el PAN, en el plano fáctico, visto desde una dimensión histórica, la inclusión de mujeres en los comités ejecutivos nacionales ha sido lenta y sinuosa. Las razones que sostienen la afirmación anterior consisten en que: 1) este partido fue el último —de los partidos de este estudio— en adoptar las cuotas de género como mecanismo de inclusión de mujeres, en 2008; 2) a diferencia de los demás partidos, Acción Nacional no adoptó la cuota 50-50, sino una cuota del 40% de miembros de un mismo género, y 3) el porcentaje promedio de mujeres que han integrado el CEN en el periodo de estudio es apenas del 22%, cifra que se queda muy por debajo de los registros de sus militantes desagregados por género.

<sup>3</sup> Cabe destacar que en el periodo que dirigió Jesús Zambrano se llevó a cabo un litigio por incumplimiento de la cuota de género para la integración del secretariado nacional.



Además, en el periodo de estudio (1990-2015), sólo una mujer ha alcanzado la secretaría general y la presidencia interina del blanquiazul. Un aspecto más a considerar es que en la reforma a los estatutos aprobada por la XVII Asamblea Nacional Extraordinaria, en 2013, se redujo el alcance de la aplicación de la cuota de género, es decir, toda vez que en los estatutos referidos la cuota aplica sólo para la elección, o designación, de 7 militantes del partido que integrarán el CEN, exceptuando al presidente, secretario general, tesorero nacional y titulares de Promoción Política de la Mujer y Acción Juvenil.

Además, se observó que los procesos de selección de los comités ejecutivos nacionales mixtos con tendencia a ser excluyentes, coinciden con porcentajes bajos de mujeres en la integración de dichos órganos de dirección, como los casos del PRI y del PAN. Asimismo, el partido en el que históricamente más mujeres han tenido acceso a los comités ejecutivos nacionales, corresponde al partido que en el análisis de las reglas de selección de dirigentes se identificó por ser el más inclusivo de los tres partidos de este estudio: el PRD. Estas observaciones apoyan la hipótesis teórica según la cual, las reglas formales para la elección de los integrantes de los comités ejecutivos nacionales que son inclusivos (con elecciones en las que pueden participar los militantes del partido o por voto en asamblea), crean condiciones más favorables para la integración de mujeres en estos órganos de decisión.

La disparidad en la representación de las mujeres en los comités ejecutivos nacionales se manifiesta sobre todo si consideramos que las mujeres constituyen más del cincuenta por ciento de militantes en los tres partidos. Lo anterior constituye un dato duro y, por tanto, irrefutable, que permite fijar con exactitud la dimensión del problema de la subrepresentación de las mujeres en los órganos de dirección de los partidos.

Por todo lo expuesto se concluye que un elemento determinante para la inclusión de las mujeres en los órganos de dirección de los partidos, y de cualquier otro espacio de poder, especialmente dentro de los partidos, consiste en que las mujeres vigilen el respeto de sus derechos políticos, y en este sentido, el cumplimiento de lo establecido en los estatutos partidarios, contravirtiendo los actos que contravengan la inclusión de mujeres en los espacios de poder y toma de decisiones. En este sentido, la labor de monitoreo del cumplimiento de los mecanismos normativos de inclusión de mujeres, así como la demanda del cumplimiento de los estatutos en caso de inobservancia de los mismos, es crucial para que estos instrumentos de inclusión no se conviertan en meros ornamentos de la buena voluntad de los partidos.



## FUENTES DE CONSULTA

ALCÁNTARA, Manuel y Freidenberg, Flavia, 2003, "Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina", en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coords.) Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana, FCE/IFE, México.

BAREIRO, Line, 2007, "Representación política de las mujeres", en Dieter Nohlen et al. (comps.), Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/International IDEA/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/IFE/FCE, México.

FREIDENBERG, Flavia, 2007, "Democracia interna en los partidos políticos", en Dieter Nohlen et al. (comps.) Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Universidad de Heidelberg/International IDEA/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/IFE/FCE, México, 2a. ed., pp. 627-678.

HERNÁNDEZ M., Andira, 2011, Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos. Políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina, TEPJF.

HTUN, Mala, 2002, "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en Mujeres en el parlamento: más allá de los números, IDEA Internacional, Suecia.

LARS, Billie, 2001, "Democratizing a democratic procedure: Myth or reality? Candidate selection in western European parties, 1960-1990", en Party Politics, vol. 7, núm. 3.

MEDINA Espino, Adriana, 2010, La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, México.

PRI, Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, XVI-XXI Asamblea Nacional.

PAN, Estatutos del Partido Acción Nacional, IX-XVII Asamblea Nacional Extraordinaria.

PRD, Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, I-XIV Consejo Nacional.

ROZA, Vivian, et al., 2010, Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente, International IDEA/Banco Interamericano del Desarrollo, Perú.

SARTORI, Giovanni, 2005, Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis, Alianza Editorial, Madrid, 1976.

SCHWINDT-Bayer, Leslie A., 2010, Political Power and Women's Representation in Latin America, Oxford University Press, Nueva York.

# EL DESARROLLO DE LA PARIDAD DE GÉNERO EN CANDIDATURAS MUNICIPALES, EL CASO TABASCO

Ariadna Patricia Salas Rizo<sup>1</sup>

## RESUMEN

La última reforma político-electoral a la Constitución dejó fuera la obligatoriedad de postular candidatas respetando la paridad de género en cargos de elección popular en los ayuntamientos; sólo se estableció para las candidaturas a legisladores federales y locales.

Sin embargo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver las controversias derivadas del desarrollo de los procesos electorales que se están llevando a cabo en algunos estados de la República Mexicana, ha decidido ir más allá de la paridad vertical exigida en un principio, y aplicando el principio de ponderación, determinó que las candidaturas a regidores, presidentes municipales y síndicos que los partidos políticos postulen en el proceso electoral 2014-2015, se realicen también de manera horizontal y bajo lineamientos específicos, como en el caso de Tabasco, evitando con ello, en algunas entidades, postergar la paridad de género en las candidaturas a los municipios hasta el año 2018.



CÁMARA DE DIPUTADOS  
LXIII LEGISLATURA

<sup>1</sup> Miembro de la REDIPAL. Maestra en Derecho Público y doctorante en Derecho por la Universidad Panamericana. Investigadora parlamentaria del Instituto de Investigación y Estudios Legislativos del Congreso del Estado. Guadalajara, Jalisco, México. Correo electrónico: ariadna\_90@hotmail.com

## INTRODUCCIÓN

El 6 de octubre de 2014 dio inicio el proceso electoral local en Tabasco, en el que habrá de celebrarse, el 7 de junio de 2015, la elección de los 35 diputados al Congreso del estado, 6 diputados federales, así como los presidentes municipales y regidores de los 17 municipios de la entidad<sup>2</sup>; el desarrollo de este proceso electoral está poniendo a prueba la última reforma constitucional político-electoral<sup>3</sup>, pues uno de sus temas trascendentales fue la incursión de la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales<sup>4</sup>, quedando una asignatura pendiente por regular: la exigencia en el mismo término a las candidaturas para contender por los cargos de presidentes municipales y regidores de las entidades federativas en México; sin embargo, y ante la falta de regulación expresa en la Constitución, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha decidido continuar impulsando la paridad de género en sus sentencias atendiendo al principio de progresividad<sup>5</sup>, hasta hacerla obligatoria no sólo de forma vertical, pues introdujo la horizontalidad en las candidaturas municipales en algunos estados de la República, como Baja California, Querétaro, Morelos y Tabasco, en este último, en pleno desarrollo del proceso electoral, incluso interrumpiendo la campaña electoral mediante sentencia pronunciada por la Sala Regional Xalapa del TEPJF y ordenando al Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco (IEPCT), analizar todas las solicitudes de registro de planillas de candidatos a integrantes del ayuntamiento presentadas por los partidos políticos y solicitando a estos últimos subsanar las planillas en caso de incumplimiento en relación con el principio de paridad de género.

Como se analiza a continuación, el cumplimiento del principio de paridad de género en la conformación de las planillas de candidatos a presidentes municipales y regidores de los ayuntamientos de Tabasco, fue impulsado por el Partido Acción Nacional (PAN), que fue el único partido que sí postuló, desde un principio, candidatos de ambos géneros de forma equitativa, horizontal y verticalmente para los cargos municipales. Con motivo de lo anterior, el partido en mención impugnó la aprobación de dichas candidaturas por parte del IEPCT, solicitando que los demás partidos políticos contendientes cumplieran con dicha regla paritaria.

Al resolver este asunto y su recurso de reconsideración, la Sala Regional del TEPJF correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz y la Propia Sala Superior del TEPJF confirmando la resolución de la Sala Regional en mención, decidieron ponderar el principio de equidad horizontal y vertical en la integra-



<sup>2</sup> Balancán, Cárdenas, Centla, Centro, Comalcalco, Cunduacán, Emiliano Zapata, Huimanguillo, Jalapa, Jalpa de Méndez, Jonuta, Macuspana, Nacajuca, Paraiso, Tacotalpa, Teapa, Tenosique. Información consultada el 26 de mayo en [www.tabasco.gob.mx](http://www.tabasco.gob.mx)

<sup>3</sup> DOF 10 de febrero de 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política electoral, consultado el 27 de mayo de 2015 en [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/135\\_DOF\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf)

<sup>4</sup> Artículo 41, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_260515.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_260515.pdf)

<sup>5</sup> De conformidad con el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

ción de las planillas y obligar su cumplimiento. El TEPJF al resolver sentencias relevantes relacionados con la protección del derecho humano a la igualdad, ha emitido criterios jurisprudenciales que sientan precedentes y motivan una nueva reforma electoral que regule e incluya, de forma tácita en la ley, la obligatoriedad de la paridad de género de manera vertical y horizontal en la integración de planillas de candidatos a cargos de elección popular en municipios.

## ANTECEDENTE

El 20 de abril 2015 el Consejo Estatal del IEPCT emitió el acuerdo CE/2015/029<sup>6</sup> por medio del cual registró las candidaturas a diputados locales, presidentes municipales y regidores por el principio de mayoría relativa, solicitadas por los partidos políticos de manera supletoria en el actual proceso electoral ordinario 2014-2015; sin embargo, tras considerar el Partido Acción Nacional que en los registros aprobados por el órgano electoral respecto a los demás partidos políticos se inobservó la paridad de género en las candidaturas a presidentes municipales, decidió promover a través de su representante, recurso de apelación<sup>7</sup> el 20 de abril de 2015 ante el Consejo Electoral del IEPCT y juicio de revisión constitucional el 21 de abril de 2015 ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, este último, admitido bajo el número de expediente SX-JRC-79/2015 y del que se emitió sentencia el 26 de abril de 2015<sup>8</sup>.

Del estudio de fondo de la litis que expone la Sala Regional Xalapa, destaca el análisis de agravios, en el que el argumento principal del actor es combatir la omisión por parte de la autoridad electoral del pronunciamiento sobre el adecuado cumplimiento del principio de paridad de género en la aprobación de los registros de candidatos que se impugnaron, pues con ello el Consejo Estatal del IEPCT vulneró los derechos humanos de participación política de las mujeres previstos en la Carta Magna y en la Constitución local, porque no revisó el cumplimiento ni exigió el respeto a la paridad de género a todos los partidos políticos<sup>9</sup>.

## EFFECTOS DE LA SENTENCIA SX-JRC-79-2015

Se revocó el acuerdo CE/2015/029, únicamente respecto a la aprobación del registro de candidatos a presidentes municipales y regidores; también las determinaciones de los Consejos Municipales del IEPCT en las que aprobaron el registro de planillas de candidatos a presidentes y regidores para los ayuntamientos del estado de Tabasco, postuladas

<sup>6</sup> CE/2015/029 Acuerdo que emite el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco sobre la procedencia de las solicitudes de registro supletorio de las candidaturas a diputados locales y presidentes municipales y regidores por el principio de mayoría relativa, presentadas por los partidos políticos para el proceso electoral ordinario 2014-2015. Fecha de consulta 15 de mayo de 2015 en [http://www.iepct.org.mx/docs/sesiones/20150419\\_0300\\_000029\\_\(002043\\_1\).pdf](http://www.iepct.org.mx/docs/sesiones/20150419_0300_000029_(002043_1).pdf)

<sup>7</sup> Sobre este recurso, el Pleno de la Sala Regional Xalapa ordenó al Consejo Estatal que le remitiera el mismo y acordó la procedencia del estudio per saltum o salto de instancia.

<sup>8</sup> De hecho, el partido actor de este juicio ya había solicitado en dos ocasiones al IEPCT, por medio de su representante, que fuera analizada la manera en la cual los partidos políticos en la entidad debían cumplir con el criterio de paridad de género en las planillas de los candidatos a contender por los 17 ayuntamientos, siendo omiso al respecto el Consejo del IEPCT.

<sup>9</sup> Los partidos que registraron candidaturas municipales en Tabasco son: Movimiento Ciudadano, Morena, Partido Humanista, Partido Encuentro Social, Partido Verde Ecologista de México, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Nueva Alianza.

por los partidos políticos (de forma individual y en candidatura común) y los candidatos independientes; además, se ordenó al Consejo Estatal del IEPCT verificar en un plazo de 48 horas, que la totalidad de los registros de las planillas de candidatos a integrar los ayuntamientos de Tabasco de todos los partidos políticos y candidatos independientes cumplieran los lineamientos interpretativos que a continuación se explican, y en caso de incumplimiento de los mismos, solicitar a los partidos políticos o candidatos independientes en un plazo de 48 horas, subsanaran las planillas de candidatos; una vez acontecido lo anterior, el Consejo Estatal emitirá el acuerdo correspondiente y dará aviso a la Sala Regional Xalapa dentro de las 24 horas siguientes a su cumplimiento. Además, como consecuencia de la resolución de la Sala Regional, del 27 de abril al 1 de mayo de 2015 se suspendió el periodo de campaña en Tabasco.

**TABLA 1. LINEAMIENTOS INTERPRETATIVOS PARA RESPETAR EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO EN CANDIDATURAS PARA AYUNTAMIENTOS EN TABASCO EN LA SENTENCIA SX-JRC-79-2015 DEL PROCESO ELECTORAL 2014-2015**

1. Verificar que los partidos hayan registrado planillas de candidatos para contender a los 17 ayuntamientos existentes en la entidad, postulen a 9 candidatos a presidente municipal de un género y 8 del otro género.	Ayuntamientos en Tabasco (17)	Candidato a presidente municipal	Fórmula
	9	<b>Género 1</b>	Propietario
	8	Género 2	Suplente
<p>2. En el caso de los partidos políticos que no hayan registrado planillas de candidatos para contender por todos los ayuntamientos, pero el número de ayuntamientos en los cuales solicitó registrar sea par, el IEPCT deberá verificar que la mitad de candidatos a presidentes municipales sean de un género y la otra mitad de otro.</p> <p>Si se registraron planillas para un número impar de ayuntamientos, el partido determinará libremente el género de la última fórmula que exceda el criterio de paridad.</p>			
<p>3. Para que se cumpla con el criterio de horizontalidad en la figura de candidaturas comunes, se contarán tanto las planillas que postulen bajo esa modalidad en conjunto con las que postulen de forma individual. Así cada partido, aun cuando compita bajo la figura de candidaturas comunes en algunos municipios, e individualmente en otros, tendrá que postular nueve candidatos a presidentes municipales de un género y ocho de otro.</p> <p>En caso de que los partidos que compitan en candidatura común no registren planillas para la totalidad de ayuntamientos, también deberán respetar la paridad de manera horizontal de la forma indicada.</p>			

4. El IEPCT, una vez que verifique que los partidos políticos cumplan con estos criterios, deberá asegurarse de que las planillas registradas, tanto por los partidos políticos como por candidatos independientes, cumplan con el criterio de la alternancia de género.

Lo anterior también debe abarcar a los ayuntamientos que cuenten con 1 y 2 síndicos.

La alternancia debe reflejarse igualmente en los regidores.

Ayuntamientos en los que existe 1 síndico			Ayuntamientos en los que existen 2 síndicos		
Cargo	Género	Fórmula	Cargo	Género	Fórmula
Presidente municipal	Género 1	Propietario	Presidente municipal	Género 1	Propietario
		Suplente			Suplente
Síndico 1	Género 2	Propietario	Síndico 1	Género 2	Propietario
		Suplente			Suplente
Regidor 1	Género 1	Propietario	Síndico 2	Género 1	Propietario
		Suplente			Suplente
Regidor 2	Género 2	Propietario	Regidor 1	Género 2	Propietario
		Suplente			Suplente
Regidor 3	Género 1	Propietario	Regidor 2	Género 1	Propietario
		Suplente			Suplente
Regidor 4	Género 2	Propietario	Regidor 3	Género 2	Propietario
		Suplente			Suplente
Regidor 5	Género 1	Propietario	Regidor 4	Género 1	Propietario
		Suplente			Suplente
Regidor 6	Género 2	Propietario	Regidor 5	Género 2	Propietario
		Suplente			Suplente
Regidor 7	Género 1	Propietario	Regidor 6	Género 1	Propietario
		Suplente			Suplente
Regidor 8	Género 2	Propietario	Regidor 7	Género 2	Propietario
		Suplente			Suplente
			Regidor 8	Género 1	Propietario
					Suplente

Tabla 1. Elaboración propia con datos de la sentencia SX-JRC-79/2015 de la Sala Regional Xalapa.

## CUMPLIMIENTO Y NUEVA IMPUGNACIÓN SUP-REC-128/2015 Y ACUMULADOS

En acatamiento a la sentencia SX-JRC-79-2015, el 1 de mayo de 2015 el Consejo Estatal del IEPCT emitió el acuerdo CE/2015/035 mediante el cual se determinó registrar y otorgar las constancias respectivas de las planillas de presidentes municipales y regidores de

mayoría relativa presentadas por los partidos políticos y candidatos independientes al haber acreditado los requisitos constitucionales en relación con la paridad de género de manera horizontal.

A pesar de que a los partidos no les quedó otra opción más que cumplir con los resolutive de la sentencia y registraron nuevas candidatas y candidatos, continuaron inconformes; específicamente los partidos Revolucionario Institucional<sup>10</sup>, Revolución Democrática<sup>11</sup> y Nueva Alianza<sup>12</sup>, y algunos ciudadanos por su propio derecho<sup>13</sup> promovieron recursos de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF en los que contravinieron la sentencia SX-JRC-79-2015 dictada por la Sala Regional Xalapa, para que “reconsiderara” y los candidatos sacrificados regresaran a integrar de nuevo las planillas, alegando que el proceso electoral ya estaba avanzado, los candidatos estaban en campañas y habían hecho gastos<sup>14</sup>. Los recurrentes alegaron que se estaban inaplicando diversas disposiciones normativas y los principios constitucionales, como el de certeza y autodeterminación, de los partidos políticos estaban siendo vulnerados, su pretensión era que se revocara la sentencia reclamada y se confirmara el acuerdo CE/2015/029 del IEPCT a efecto de que “por ese momento” no se implementara el criterio horizontal de paridad en la postulación de candidaturas a las presidencias municipales en Tabasco, al estar vigente la etapa de campaña en el proceso electoral estatal.

Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF confirmó la sentencia de la Sala Regional Xalapa, mediante el recurso de reconsideración SUP-REC-128/2015 y acumulados, haciendo cumplir el principio de paridad de género horizontal, además expuso que no resultaba posible revocar dicha determinación ya que podría generar mayor incertidumbre e inseguridad jurídica en detrimento del actual proceso electoral, esto en relación con el principio de certeza y legalidad, pues la Sala Superior consideró que la decisión adoptada no afecta ambos principios en la materia electoral, lo que si ocurriría con su revocación, tomando en cuenta que ya había sido cumplida la orden de sustituir las candidaturas por parte del IEPCT y a la fecha estaban en curso las campañas respectivas.

Otro punto importante que tomó en cuenta la Sala Superior, fue que la propia ley electoral local establece la regla de paridad de género en la conformación de las listas de candidaturas a cargos para los ayuntamientos; en la Constitución Política del Estado de Tabasco (CPET) recientemente reformada<sup>15</sup>, además en los artículos 9, apartado A, fracción IV, y en los numerales 56, párrafo 1, fracción XXI, 185, párrafos 3 y 4, 186, párrafos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco (LEPPET), que a la letra enuncian:

<sup>10</sup> SUP-REC-135/2015.

<sup>11</sup> SUP-REC-136/2015.

<sup>12</sup> SUP-REC-137/2015.

<sup>13</sup> SUP-REC-128/2015 actor: Óscar Castillo Moha, SUP-REC-130/2015 actor: Carlos Mario de la Cruz Alejandro, SUP-REC-132/2015 actor: José Óscar Romero Contreri, SUP-REC-133/2015 Francisco Alfonso Filigrana Castro, SUP-REC-134/2015 actor: Rafael Abner Balboa Sánchez, SUP-REC-138/2015 actor: Rafael García Zenteno, SUP-REC-139/2015 actor: Roberto Ocaña Leyva, SUP-REC-148/2015 actor: Eric Robert Garrido Argaez, SUP-REC-149/2015 actor: Francisco Javier Custodio Gómez.

<sup>14</sup> Guzmán, Armando, “Avala órgano electoral candidaturas de ‘juanitas’ en Tabasco”, 1 de mayo de 2015, información consultada en <http://www.proceso.com.mx/?p=402999>.

<sup>15</sup> REFORMADO P.O. NO. 7491 SPTO E 21-JUNIO-2014 en [http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2014/orden21/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Tabasco\(1\).pdf](http://documentos.congresotabasco.gob.mx/2014/orden21/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Tabasco(1).pdf) consultado el 28 de mayo de 2015.

#### Artículo 9 CPET

IV. Los partidos políticos en la selección de sus candidatos garantizarán la paridad de género en las candidaturas a legisladores locales y regidores, por ambos principios, conforme lo disponga la ley. Esta disposición será aplicable, en lo referente a planillas de regidores, para las candidaturas independientes;

#### Artículo 56 LEPPET

1. Son obligaciones de los Partidos Políticos

(...)

XXI. Garantizar la equidad y procurar la paridad de género en sus órganos de dirección; así como garantizar y cumplir con la paridad de género en las candidaturas a cargos de elección popular, en los términos de esta Ley;

#### Artículo 185.

(...)

3. Los Partidos Políticos promoverán, y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso del Estado y los Ayuntamientos.

4. El Instituto Estatal deberá rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido o coalición de que se trate un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

#### Art. 186.

(...)

2. Las planillas que presenten los Partidos Políticos, coaliciones o Candidatos Independientes para la elección de regidores, deberán integrarse salvaguardando el principio de paridad de género en su totalidad, independientemente del lugar que ocupen en la planilla.

3. Las listas que presenten exclusivamente los Partidos Políticos para la elección de diputados y regidores por el principio de representación proporcional, deberán integrarse cumpliendo con el principio de paridad de género en forma alternada, de modo que a cada fórmula integrada por candidatos de un género, siga una del otro género.

4. En todos los casos, incluidos los registros de Candidaturas Independientes, cada fórmula de propietarios y suplentes será integrada con candidatos del mismo género.

5. Hecho el cierre del registro de candidaturas, si un Partido Político, coalición o planilla de Candidatos Independientes no cumple con lo establecido en el artículo anterior, el Consejo que corresponda le requerirá en primera instancia para que en el plazo de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro de candidaturas y le apercibirá de que, en caso de no hacerlo, le hará una amonestación pública.

6. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el Partido Político, coalición o planilla de Candidatos Independientes que no realice la sustitución de candidatos, se hará acreedor a una amonestación pública y el Consejo que corres-



ponda le requerirá, de nueva cuenta, para que en un plazo de veinticuatro horas, contadas a partir de la notificación, haga la corrección. En caso de reincidencia se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

(...)

Y aunque en anteriores recursos de reconsideración resueltos por la Sala Superior<sup>16</sup> se había estimado que no resulta viable la aplicación de la paridad de género de manera horizontal en las candidaturas a presidentes municipales “en aquellos casos” por no haber existido “condiciones para aplicarla”, no se estimaba vedada o prohibida la aplicación de dicho principio en otros casos<sup>17</sup>, sólo atendiendo a las circunstancias del caso concreto. En Tabasco por haberse dictado ejecutoria por la Sala Regional Xalapa, revocar dicha sentencia implicaría una mayor afectación a la certeza en el proceso electoral, un riesgo inminente de confundir al electorado.

Respecto a los agravios relativos a la afectación del principio de autodeterminación de los partidos políticos que alegan los actores, fueron declarados infundados por la Sala Superior al afirmar que el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), al prever el mandato de paridad de género como una obligación que tienen que cumplir los partidos políticos, supone, para lograr su propia efectividad, la limitación al principio de autoorganización de los mismos; en esa tesitura, esa restricción se encuentra establecida en una norma formal y materialmente legislativa que tiene rango constitucional, lo cual es suficiente para demostrar que puede ser limitada, siempre y cuando dicha limitación obedezca a una finalidad legítima a la luz de la Constitución federal y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, resulte idónea y, además, necesaria para la consecución de la finalidad misma, así como proporcional en sentido estricto, es decir equilibrada en los derechos e intereses en conflicto, tal y como sucedió en el caso de estudio, al validar la Sala Regional Xalapa lineamientos con el fin de procurar el cumplimiento de la paridad de género a través de la conformación de las listas a cargos de presidentes municipales en el estado de Tabasco. Por tanto, la sentencia impugnada en modo alguno violentó el derecho de autoorganización de los recurrentes, pues éstos están obligados a respetar al momento de registrar las referidas listas o planillas la participación efectiva de ambos géneros, y asegurar condiciones de igualdad entre ellos, siendo que la decisión de la Sala Regional responsable, resultaba necesaria para dar claridad a lo contenido en la ley electoral local respecto a la implementación de los criterios de paridad de género, ya que la autoridad administrativa electoral había sido omisa en pronunciarse sobre el tema<sup>18</sup>.

Además de lo anterior, no se cometieron excesos en el cumplimiento de la equidad de género, ya que se violan los derechos de los ciudadanos que fueron previamente



<sup>16</sup> SUP-REC-85/2015, SUP-REC-90/2015 y SUP-REC-97/2015, a diferencia del SUP-REC-128/2015 y acumulados, en estos recursos no se había emitido una sentencia de la Sala Regional que estimara fundados los agravios de las actoras y, en consecuencia, revocara la determinación de las autoridades electorales locales a fin de que se cumpliera con la paridad de género de manera horizontal para las candidaturas. En aquellos casos no se había producido un cambio sustancial en la postulación de candidatas con base en el principio de paridad de género horizontal, según lo expresa la propia Sala Superior.

<sup>17</sup> SUP-REC-128/2015 y acumulados páginas 43-44.

<sup>18</sup> SUP-REC-128/2015 página 51.

seleccionados de manera interna por el partido, ello porque la participación de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos no es limitado, sino que se encuentran sujetos a límites constitucionales previstos para la observancia de valores o principios de importancia “preponderantes” dentro del sustento democrático, como la “igualdad material entre hombre y mujer”<sup>19</sup>.

## MARCO LEGAL

Es importante revisar el marco legal del principio de la paridad de género, pues la Sala Regional Xalapa y la Sala Superior del TEPJF fundamentan sus sentencias en legislación federal, local e incluso en instrumentos internacionales, todo esto como se mencionó anteriormente, con base en el principio de progresividad, lo cual implica, en este caso, que todo alcance en el ámbito de los derechos humanos es una base sobre la cual no deberá presentarse regresión o retroceso, por lo tanto, de lo alcanzado siempre hacia delante, ya que ningún proceso electivo, sin la participación sustantiva de las mujeres puede calificarse como democrático<sup>20</sup>. El principio de progresividad respecto a la paridad de género implica una obligación del Estado —incluidos los partidos políticos como entidades de interés público— de implementar medidas eficaces que garanticen avances efectivos y reales en la tutela de esos derechos humanos y detengan cualquier retroceso derivado de interpretaciones formalistas o acciones contrarias a los logros alcanzados<sup>21</sup>.

Sirvieron de sustento, para ambos tribunales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 1, 41, fracción I; la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, artículos 5, fracción I y 17, fracción III; la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículos 7, 231, numerales 3 y 4; la Constitución Política del Estado de Tabasco, en el artículo 9, apartado A, fracción IV; artículos 5, párrafo 1, 33, 56, fracción XXI y 185, párrafo 3 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

Respecto a instrumentos internacionales: la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 1 y 2; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2, 3 y 26; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el preámbulo y numeral II; los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus artículos 2.2 y 3; el Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7 y 15; la Recomendación General 25 elaborada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el párrafo 1 del artículo 4; los artículos 4, 5, 13 y 14 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará); la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en la que se aprobó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing numerales G1 y G2.

<sup>19</sup> *Op. cit.* página 52.

<sup>20</sup> SX-JRC-79/2015 página 61.

<sup>21</sup> *Op. cit.* página 60.



Por su parte el, TEPJF ha establecido en su tesis XLI/2013 de rubro: “PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA); además ha contribuido al desarrollo del derecho antidiscriminatorio de las mujeres en México, mediante las jurisprudencias: 29/2013 de rubro: “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS”; 30/2014 de rubro: “ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN”, 43/2014 de rubro: “ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SU SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL”; 3/2015 de rubro: “ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS”; 6/2015 de rubro: “PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES”; 7/2015 de rubro: “PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL”.

Y, finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su acción de inconstitucionalidad 35/2014 respecto a la igualdad sustantiva o de hecho, así como las tesis de rubros: “DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODELIDADES CONCEPTUALES” y CXXXIX/2013 “IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS”.

Como se aprecia, el desarrollo del principio de paridad de género ha alcanzado un valor superior no sólo en las resoluciones de los tribunales, sino que ha ido evolucionando y perfeccionándose en los instrumentos y tratados internacionales de los que México es parte; todo esto ha facilitado el actuar jurisdiccional al momento de corregir a demás autoridades, y, a su vez, al desarrollo de criterios y lineamientos para la correcta aplicación de la paridad de género en las candidaturas locales y federales.

## CONCLUSIONES

Como se ve, es destacable la motivación, justificación e interpretación que la propia Sala Regional Xalapa y la Sala Superior del TEPJF hacen del principio de paridad de género, ponderando la exigencia de su cumplimiento y sentando precedente para su obligatoria observancia en posteriores procesos electorales e incluso dando pie a una reforma de la Constitución que incluya, en el artículo 41, la regla de paridad de género en las candidaturas a ayuntamientos, y no sólo como hasta ahora en candidaturas a legisladores federales y locales.

Desafortunadamente, como se ha visto, aún existen diferencias culturales y convencionales que son evidentes; en el caso de Tabasco, en el proceso electoral que se está llevando a cabo, los propios partidos políticos optaron por postular, en su mayoría, hombres en sus planillas; incluso después de haber ordenado la Sala Regional Xalapa en su sentencia SX-JRC-79/2015, al IEPCT y a los partidos políticos que subsanaran y conformaran las listas siguiendo unos lineamientos específicos de paridad de género vertical y horizontal, pareciera que sólo cambiaron las planillas para cumplir, y no conformes, recurrieron me-



diante la reconsideración la decisión de la Sala Regional, argumentando que se atentaba contra la certeza del proceso por lo avanzado en sus etapas, es decir, siguen convencidos de que las acciones afirmativas a favor de las mujeres son discriminatorias y las mujeres siguen estando fuera de los procesos internos de selección de candidatos; aunado a esto, sustituyeron en su lugar a sus esposas, hijas, o parientes<sup>22</sup>, hecho que pareciera que se da como una medida de resultado y que deja en duda la capacidad y perfil de las nuevas candidatas, incluso se dijo que era una nueva modalidad de las llamadas “juanitas”<sup>23</sup>.

Finalmente, las cuotas electorales como medidas temporales para combatir con la desigualdad de oportunidades en el acceso a cargos de representación popular, siguen siendo necesarias para alcanzar una igualdad materia y real, derribando obstáculos que los propios partidos políticos, candidatos y ciudadanos han interpuesto en los procesos electorales como el que se estudia.

Concluyo esta ponencia afirmando la necesidad de continuar impulsando el uso de acciones afirmativas en legislaciones estatales y federales, considero que sin ellas no hubiera sido posible la integración de mujeres en las contiendas electorales, no en un tiempo corto; sin embargo, considero que las mujeres deben continuar preocupándose por profesionalizarse y por desarrollar capacidades políticas que les permitan acceder a cargos de elección sin la necesidad de llegar a ellos por una cuota, y esa labor le corresponde a las mujeres. Celebro la existencia de decisiones como las de las Salas Regional Xalapa y Superior del TEPJF, que siguen el compromiso de impulsar y ponderar el principio de paridad de género, y finalizo con un par de líneas que la propia Sala Regional Xalapa enuncia en su sentencia SX-JRC-79/2015: “...de lo alcanzado siempre hacia delante, ya que ningún proceso electivo, sin la participación sustantiva de las mujeres puede calificarse como democrático”.

<sup>22</sup> Para más información véase Guzmán, Armando, “Confirma el TEPJF sentencia sobre paridad de género en Tabasco”, 7 de mayo de 2015, información consultada en [http://www.proceso.com.mx/?p=403533&utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+revista\\_proceso+\(Revista+Proceso\)](http://www.proceso.com.mx/?p=403533&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+revista_proceso+(Revista+Proceso)) el 13 de mayo de 2015.

<sup>23</sup> En el caso de las denominadas “juanitas”, se proponían al electorado candidatas destinadas desde un principio a ser sustituidas por suplentes de sexo masculino. Dichas diputadas solicitaban licencia casi inmediatamente con el fin de dejar su lugar a los hombres, resultando ineficiente ante su incumplimiento la cuota de género impuesta en la normatividad.

## **FUENTES DE CONSULTA**

HUBER Olea, Francisco y Contró, Jean Paul, Derecho Contencioso Electoral, Editorial Porrúa, México 2005, p.362.

### **Legislación**

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONSTITUCIÓN Política del Estado de Tabasco.

LEY Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.

LEY General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### **Instrumentos internacionales**

DECLARACIÓN Universal de Derechos Humanos.

PACTO Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

DECLARACIÓN Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

CONVENCIÓN Americana sobre Derechos Humanos.

PACTO Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales.

CONVENCIÓN sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).

RECOMENDACIÓN General 25 elaborada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

CUARTA Conferencia Mundial sobre la Mujer en la que se aprobó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing numerales G1 y G2.

### **Resoluciones y sentencias**

CE/2015/029 ACUERDO QUE EMITE EL CONSEJO ESTATAL DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE TABASCO SOBRE LA PROCEDENCIA DE LAS SOLICITUDES DE REGISTRO SUPLETORIO DE LAS CANDIDATURAS A DIPUTADOS LOCALES Y PRESIDENTES MUNICIPALES Y REGIDORES POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, PRESENTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2014-2015

SX-JRC-79/2015 de la Sala Regional Xalapa del TEPJF

SUP-REC-128/2015 y acumulados de la Sala Superior del TEPJF

SUP-REC-85/2015, SUP-REC-90/2015 y SUP-REC-97/2015 de la Sala Superior del TEPJF.

### **Tesis y jurisprudencias**

TESIS XLI/2013 de rubro: “PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA).”

29/2013 de rubro: “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS”.

30/2014 de rubro: “ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN”.

43/2014 de rubro: “ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SU SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL”.

3/2015 de rubro: “ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS”.

6/2015 de rubro: “PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES”.

7/2015 de rubro: “PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL”.

### **Notas periodísticas**

DOMÍNGUEZ, Jesús Manuel, “Fortalecerá paridad de género campañas políticas: IEPCT”. El Heraldo de Tabasco, 8 de mayo de 2015, disponible en: <http://www.oem.com.mx/elheraldodetabasco/notas/n3799332.htm> fecha de consulta 13 de mayo de 2015.

GUZMÁN, Armando, “Avala órgano electoral candidaturas de “Juanitas” en Tabasco”, Revista Proceso, 1 de mayo de 2015, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=402999> fecha de consulta: 13 de mayo de 2015.

HERNÁNDEZ Fernando, “Resolución del TEPJF, un reconocimiento a mujeres”, El Heraldo de Tabasco, 8 de mayo de 2015 disponible en: <http://www.oem.com.mx/elheraldodetabasco/notas/n3799333.htm>

PROYECTO 40; Operación “juanitas” en Tabasco, lunes 11, mayo 2015 disponible en: <http://www.proyecto40.com/programa/red-politica/nota/2015-05-11-12-45/operacion--juanitas--en-tabasco/> fecha de consulta 13 de mayo de 2015.

TERRA; “La sala superior confirmó la exigencia de cumplimiento de paridad de género en candidaturas de ayuntamientos en Tabasco”, 7 de mayo de 2015, fecha de consulta 13 de mayo de 2015 disponible en: <http://noticias.terra.com/la-sala-superior-confirmando-la-exigencia-de-cumplimiento-de-paridad-d,8a5f7bcf87d2d5b210bb37c36469e066ub84R-CRD.html>







Sistema Nacional Anticorrupción  
Congreso REDIPAL Virtual VIII  
Colección Sedia

Impreso y hecho en México  
Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados  
Palacio Legislativo de San Lázaro, Av. Congreso de la Unión 66,  
Edif. C, 2º piso, Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza,  
Ciudad de México, CP 15960