



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO  
FACULTAD DE DERECHO

**DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL Y CONTROL DEL PODER EN  
MÉXICO.  
UNA RADIOGRAFÍA SOBRE EL PODER PÚBLICO EN LAS  
ENTIDADES FEDERATIVAS.**

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A

ELIZABETH DEL CARMEN JUÁREZ CORDERO

TUTOR  
DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

MÉXICO, D.F. DICIEMBRE 2014.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## AGRADECIMIENTOS:

Por ser paz y aliento ante las adversidades, por permitirme tropezar una y otra vez e iluminar el camino de nuevo, por cada despertar, por la vida misma. A DIOS.

Por mostrarme el camino y dejarme andarlo. A mis padres CARMEN CORDERO y ROQUE JUÁREZ por su inmenso amor, porque sin su apoyo sería aún más difícil alcanzar los sueños.

A quien sin condición ha sido mi cobijo, mi compañera, mi luz, el amor puro. A mi abue TERESA CORDERO.

A mis queridos abuelos. RUFINA CERVANTES porque el amor cosechado siga floreciendo, por la luz de su presencia. ROQUE JUÁREZ VAZQUEZ por ser inspiración y sabiduría, por darme lo mejor siempre.

Mi agradecimiento infinito a CECILIA JUÁREZ y PASCUAL JUÁREZ, por honrarme con ese gran amor que sólo se tiene a los hijos.

Por la alegría y nuestros mejores ratos, porque no terminen nunca, a mi hermano ROQUE JUÁREZ. A quién sin saberlo motiva para ser mejor ITATI JUÁREZ.

Al amor que perdura, que da sin ataduras, que es soporte e impulso, a mi amor ISRAEL LÓPEZ. Por permitirme disfrutar de la vida juntos.

Por su amor y apoyo, a los primos ROBERTO EMILIO, NYDIA, ENRIQUE PATO, AMERICA, AYLIN, ENRIQUE, NOELI, DEIMI y a la pequeña ELISA. De manera especial a ERIKA CECY quien con su compañía inspira sonrisas.

A mis tíos DAVID JUÁREZ, ELIAS JUÁREZ, JESÚS CORDERO y MARY LUNA, por sus cuidados y amor, porque la historia no sería la misma sin ellos.

Por la fortuna de coincidir y la amistad que con los años ha compartido sueños e ideas, a mi querido DAVID NOSSIFF.

A los amigos, a los de siempre, a los de antaño, a los reencuentros, a los intermitentes, a quienes soportaron mis ausencias, a todos gracias AURE RIVAS, ARNI COSTARICA, DANIEL BRAVO, EDMUNDO MORALES, EDUARDO BELTRÁN, ISABEL QUINTANA, MIRIAM LÓPEZ, JIMENA MEJIA, JONATHAN ALONSO, ROBERTO BARAJAS, SONY RIVERA.

Por su arropo y cariño a CELIA OCHOA y RAÚL LÓPEZ.

A mi alma mater la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

A la lista de maestros que con su conocimiento y experiencia estimulan la búsqueda. De manera especial a mi tutor, DR. LORENZO CÓRDOVA VIANELLO.

Por sus apreciaciones y apoyo para la conclusión del trabajo de tesis, a los miembros del sínodo DR. CESAR ASTUDILLO REYES, DR. JAIME CÁRDENAS GRACIA, DR. JOSÉ MA.SERNA DE LA GARZA y PEDRO SALAZAR UGARTE.

## Tabla de Contenido.

	<b>pag.</b>
<b>Capítulo I. Democracia y poder político</b>	
1.1 Sobre el poder político	1
1.2 Democracia y Democracia Constitucional	5
1.2.1 Los principios de la Democracia Constitucional	15
1.2.1.1 Derechos Fundamentales	16
1.2.1.2 División de Poderes	19
1.2.1.3 Principio de Legalidad	23
1.2.1.4 Supremacía Constitucional	24
1.2.1.5 Rigidez Constitucional	25
1.2.1.6 Control de Constitucionalidad	27
1.3 Control del poder y democracia	28
1.3.1 Teoría del control. Tipología de los controles	33
1.3.1.1 Karl Loewenstein	33
1.3.1.2 Manuel Aragón	38
1.3.1.3 Diego Valadés	40
1.4 Las interacciones: sistema electoral y diseño institucional (sistema de controles).	42
1.4.1 Los sistemas electorales, elementos teóricos.	44
1.4.1.1 Democracia, representación y sistemas electorales.	52
<b>Capítulo II. Federalismo en México</b>	
2.1 ¿Qué es el federalismo?	54
2.1.1 El origen del Federalismo en Estados Unidos	57
2.1.2 Democracia y federalismo	60
2.1.3 Federalismo como técnica de control del poder	61
2.2 La esencia del sistema federal en México	63
2.2.1 De la Constitución centralista a la configuración del sistema político (1836-1910)	66
2.2.2 Los años revolucionarios y la Constitución de 1917	69

2.2.3 Formación del sistema político en México: Presidencialismo y partido hegemónico	71
2.2.4 De la alternancia política y el federalismo efectivo	75

### **Capítulo III. La radiografía del poder estatal.**

3.1 Del régimen de los estados	88
3.1.1 El poder Ejecutivo en las entidades federativas	92
3.1.1.1 De la organización y facultades del Ejecutivo estatal	95
3.1.1.2 De las limitaciones al poder Ejecutivo estatal	99
3.1.2 El poder Legislativo en las entidades federativas	103
3.1.2.1 Funciones del poder legislativo estatal	105
3.1.2.2 Funciones de control del poder legislativo estatal	108
3.1.2.3 Integración del poder legislativo (Sistema Electoral)	113
3.1.2.3.1 Una evaluación empírica de los sistemas electorales Estatales	118
3.1.3 El poder Judicial en las entidades federativas	123
3.1.3.1 Funciones del poder judicial estatal	126
3.1.3.2 Funciones de control del poder judicial estatal	129
3.1.3.3 Integración del poder judicial estatal (TSJ)	133
3.1.4 Organismos constitucionales autónomos de los estados.	136
3.1.4.1 Organismos estatales electorales	141
3.1.4.2 Organismos estatales de derechos humanos	147
3.1.4.3 Organismos estatales de Transparencia y acceso a la información.	149

### **Capítulo IV. Del poder estatal de los gobernadores y la concentración del poder.**

4.1 Hipergobernadores: El problema de la concentración del poder en las entidades federativas.	154
4.2 La reforma político-electoral 2013. El INE la receta	175

equivocada.	
4.3 De vuelta al centralismo ¿Un mal necesario?	180
<b>Conclusiones</b>	<b>187</b>
<b>Anexos</b>	
Anexo 1. Radiografía normativa.	
Tabla A. Juicio político por entidad federativa.	204
Tabla B. Declaración de procedencia por entidad federativa.	207
Tabla C. Controles del Poder Legislativo local por entidad federativa.	211
Tabla D. Integración del Poder Legislativo local por entidad federativa.	213
Tabla E. Representación proporcional en los Congresos locales por entidad federativa. Umbrales y límites a la sobrerrepresentación.	215
Tabla F. Controles del Poder Judicial local por entidad federativa.	221
Tabla G. Nombramientos de los magistrados por el Tribunal Supremo de Justicia por entidad federativa.	224
Tabla H. Nombramientos, remoción y ratificación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia por entidad federativa.	226
Anexo 2. Índices electorales	
Tabla A. Última legislatura local por entidad federativa, con termino a 2013.	229
Tablas. Resultados electorales para la integración del Congreso local.	230
Anexo 3. Organismos estatales autónomos	



Tabla A. Integración de los órganos electorales locales por entidad federativa.	241
Tabla B. Órganos electorales locales por entidad federativa.	243
Tabla C. Integración de los órganos de derechos humanos por entidad federativa.	247
Tabla D. Órganos de derechos humanos por entidad federativa.	249
Tabla E. Integración de los órganos de transparencia y acceso a la información pública por entidad federativa.	252
Tabla F. Órganos de transparencia y acceso a la información pública por entidad federativa.	254
Anexo 4. Gobernadores	
Tabla A. Gobernadores por entidad federativa (2000-2013).	258
Bibliografía	270

## **Introducción.**

El estudio del poder es uno de los temas que logra vincular el derecho y la política como dos áreas de estudio complementarias y necesarias para su análisis, dos caras de una misma moneda que proporcionan herramientas teóricas y metodológicas, en donde convergen inevitablemente las teorías jurídicas y políticas al definir, describir y justificar su existencia. La atemporalidad del concepto, nos permite atenderlo como un tema trascendente, que en el contexto de democratización, se vuelve imperativo ya no sólo analizar el origen del poder en sus distintos momentos históricos, sino también con mayor preocupación desde su realidad, características, peculiaridades, distribución, elementos que a lo largo de la historia han nutrido un denso número de teorías, que se remontan a las primeras formas de organización hasta las teorías que fundan el Estado moderno. Empero que en su mayoría analizan el fenómeno del poder desde la visión del príncipe y no del gobernado, desde una dimensión autocrática del poder diametralmente opuesta a la perspectiva democrática del poder. Y de ahí, el interés por analizar el fenómeno del poder político desde la óptica de los valores y premisas de la democracia constitucional.

El objetivo de este trabajo es estudiar el poder político en México desde la periferia, a la luz de uno de los principales elementos del Estado constitucional democrático; el límite al poder político. A partir de un fenómeno de concentración del poder público ejercido por los ejecutivos estatales y municipales, cuyos alcances permean buena parte de los órganos y espacios representativos, incluidos aquellos considerados autónomos; generando gobiernos con rasgos visiblemente autoritarios que pese a haber iniciado varios años atrás un proceso de alternancia política en nuestro país, aún persisten, produciendo claros desequilibrios en el ejercicio del poder; como consecuencia de la poca efectividad de límites y responsabilidades políticas y jurídicas, en el entramado institucional, y un diseño electoral local que favorece la formación de nuevas y viejas hegemonías; que hoy en día cohabitan con el proceso de democratización.

De este modo el poder político sin límites efectivos, ha encontrado terreno fértil en las entidades federativas y sus municipios, reproducción prácticas autoritarias propias del anterior régimen político, frenando no sólo toda posibilidad de control del poder de los ejecutivos locales, sino también, acercándonos peligrosamente a lo que Michelangelo Bovero denominó modelo de democracia degenerada. Problema que sí desde ahora ignoramos muy probablemente tal como arrancó una dinámica democratizadora de la periferia al centro, será también desde la periferia que el autoritarismo encuentre camino de vuelta.

El primer capítulo del trabajo corresponde al marco teórico de la investigación, sustentado en el modelo de democracia constitucional, tanto en sus aportaciones teóricas como empíricas, que han llevado al planteamiento de una serie de principios ineludibles, entre ellos la necesidad de limitar el poder público a través de controles efectivos que permitan un equilibrio entre quienes detentan el poder y una garantía para los destinatarios del mismo. En este mismo capítulo, se plantea la relación indisociable entre democracia y control del poder, por lo que también se desarrollan las aportaciones sobre la teoría del control del poder de tres autores; Karl Loewenstein, Manuel Aragón y Diego Valadés.

Al abordar el tema de los estados y particularmente respecto de su problemática en el ejercicio del poder público, el capítulo segundo, pretende hacer una reflexión teórica sobre el federalismo y su importancia como mecanismo de control del poder entre la periferia y el centro, los estados y la federación. Así mismo se señalan algunos elementos sobre el origen del federalismo en Estados Unidos y su adopción en México, distorsiones y peculiaridades que le han llevado de la descentralización del poder al federalismo efectivo, por la vía electoral.

En lo que respecta al tercer capítulo, éste tiene por objetivo describir la situación en que se encuentra distribuido, facultado y limitado el poder público de las entidades federativas en México, tanto en el marco constitucional federal, como en las constituciones estatales y otras leyes. Desde dos vértices; el del

sistema electoral como vía de acceso al poder y el del diseño de controles como mecanismos indispensables en la restricción del poder público democrático. La radiografía del poder en las entidades federativas parte de la división clásica del poder político; en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así mismo se retoma la figura de los órganos autónomos como complementarios en las funciones del poder estatal, incluidas las funciones de control. Fijando particular interés en las relaciones y controles sobre el Ejecutivo local.

Es importante advertir que el trabajo de investigación aquí planteado, se centra en la observancia de las 31 entidades federativas del país, excluyendo al Distrito Federal, que al día de hoy mantiene un régimen jurídico y político distinto. Pero que ante una eventual reforma política, será importante considerar el funcionamiento actual de los estados y no sólo adaptar como copia.

El último capítulo, constituye junto con el tercero la parte medular del trabajo, al contrastar los elementos normativos y el ejercicio real del poder público en los estados. En éste se describe el fenómeno de la concentración del poder político en manos de los gobernadores si bien no de manera generalizada, sí presente en algún grado en prácticamente todas las entidades federativas.

Por lo que hacía el final de los capítulos, se desarrollan las consideraciones conclusivas, de un fenómeno que aunque pareciera emanado, únicamente de las entrañas del sistema político, de las condicionantes propias de la lucha por el poder, de instituciones informales en la dinámica del poder tradicional local, de pactos, de dominio y de complicidades; también están condicionadas por un diseño institucional disfuncional y uno electoral que favorece el surgimiento y desarrollo de poderes ominosos en manos de los ejecutivos locales y por ende poco democráticos.

Bajo esta lógica el presente trabajo además de observar el fenómeno del poder público en manos de los ejecutivos locales, pretende colocar el estudio del

poder y la democracia no como teorías contrapuestas, sino complementarias para el análisis de la realidad política, que para el caso de las entidades federativas pueda resultar en un nuevo diseño institucional que se haga cargo de la cuestión local como precondition para la construcción de un Estado constitucional democrático, que impulse el reequilibrio de los poderes estatales, mismos que permitan a los ciudadanos hacer valer sus derechos, frente al abuso del poder, que opera localmente, pero que amenaza en convertirse en un problema nacional, trastocando peligrosamente los pilares que edifican el largo camino democrático que hoy con sus siempre necesarios ajustes gozamos en el orden federal.

*El control del poder tiene un doble objeto: la defensa de las libertades, por lo que se refiere al interés de los gobernados y, desde la perspectiva del interés del poder, la preservación de su legitimidad.*

Diego Valadés

## I. Democracia y poder político

### 1.1 Sobre el poder político

Una de las características que con mayor frecuencia comparten las diversas teorías sobre el poder político, se centra en observar ésta potencialidad en relación al Estado, y propiamente como una emanación de éste. El poder político a diferencia de otros tipos de poder (económico, militar e ideológico) puede definirse en palabras de Max Weber, como aquel que ejerce *el monopolio legítimo de la coerción*<sup>1</sup>. Sin embargo, la mera presencia de la fuerza física no es característica suficiente; para explicar el poder político es necesario que éste poder se encuentre facultado (legitimado) frente a otros capaces de ejercer el uso de la fuerza, de modo que, más allá de su fuente de origen, éste debe constituirse como un poder político legítimo que garantice su condición dominante.

Para Norberto Bobbio el poder político no se agota a una simple relación de subordinación o de uso de la fuerza, la característica primordial se centra en la legitimidad del poder político y de ahí que plantee confrontar la visión weberiana sobre el poder de hecho y poder de derecho, frente a la teoría kelseniana sustentada en la validez de las normas específicas y la eficacia del ordenamiento jurídico. La primera como ya se adelantaba, consiste en el tránsito de un poder de hecho a un poder de derecho y el segundo, por el contrario, responde a la existencia de un ordenamiento normativo que requiere de la fuerza para volverse efectivo.

La concepción weberiana atiende el poder político a partir de la relación social existente, de hecho, en la que alguien tiene la capacidad de imponer su voluntad a otros ya sea porque ésta le proviene de su capacidad económica, militar o ideológica, constituyéndose en poder político, sólo en la medida en que adquiere fundamento racional. Y de ahí su distinción entre, *Macht* y *Herrschaft*. El primero corresponde a la posibilidad de que alguien pueda imponer dentro de una relación social su propia voluntad, mientras que *Herrschaft*, se trata de una capacidad de

---

<sup>1</sup> Weber, Max. *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica. 1992, p. 43-44

imponer la voluntad propia organizada, estructurada, es decir cuando la relación de poder tiene algún fundamento<sup>2</sup>. Por lo que, el concepto de poder puro al que evoca el primero se diferencia del segundo, como concepto de dominación, mismo que se centra en la posibilidad de que un mandato sea obedecido<sup>3</sup>, estableciéndose una relación social de mandato-obediencia, que implica un mínimo de autoridad para ejercerse.

Bajo esta lógica, Max Weber observa en el Estado ante todo *Anstalt* (institución)<sup>4</sup>, es decir, un ordenamiento establecido o instituido de carácter racional, que rige de hecho y de acuerdo al ámbito de su competencia. Por lo que, el poder político en el marco del Estado moderno, de acuerdo con el mismo autor, no se entiende sino como un poder racional, constituido y legitimado particularmente por un orden jurídico, en tanto para la existencia de la coacción legítima, es necesario que el orden estatal la permita o prescriba<sup>5</sup>.

Por su parte, Hans Kelsen al asumir al Estado como un ordenamiento jurídico, analiza el poder estatal como un poder válido en tanto es reconocido por el poder jurídico, es decir, como derivación de la norma, que se convierte en un poder autorizado, un “poder jurídico” por una norma válida preexistente<sup>6</sup>. De modo que el poder político, desde la óptica kelseniana existe porque ha sido creado por un poder jurídico que a su vez ha sido creado, y cuyo sistema se deriva de la norma fundamental.

Ésta última, a diferencia de las otras normas que integran el ordenamiento jurídico, no es creada. Es resultado de una necesidad lógica que válida la norma fundamental y sin la cual simplemente quedaría anulado por entero el ordenamiento jurídico, razón por la que Kelsen utiliza el concepto de *eficacia* para la norma fundamental, de la misma manera que emplea el de *validez* para las normas y el propio ordenamiento jurídico.

---

<sup>2</sup> Abellán, Joaquín. *Poder y política en Max Weber*. México, Biblioteca Nueva, 2004, p. 25-26

<sup>3</sup> Weber, Max. *Op.cit.*, p.43

<sup>4</sup> *Ibidem.*, p. 42

<sup>5</sup> *Ibidem.*, p. 45

<sup>6</sup> Córdova, Lorenzo. *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*. México, Fondo de Cultura Económica, UNAM-III, 2009, p. 62-69



De acuerdo con Lorenzo Córdova, la efectividad de un ordenamiento en la teoría kelseniana no sólo depende de la espontánea conformidad de los destinatarios de los mandatos con las disposiciones que prescriben las normas, sino también la capacidad del Estado de hacerlas cumplir<sup>7</sup>. Por lo que, con ello se introduce nuevamente el problema sobre el uso del poder coactivo, sobre si es éste el que funda el derecho o es el derecho el que justifica el empleo de la fuerza.

Más allá, de la polémica siempre presente entre la superioridad de la política sobre el derecho, o la prevalencia de éste último sobre lo político, Córdova plantea la idea del *contrato social*, como solución ante el problema de la norma fundamental kelseniana, en tanto el acuerdo de voluntades que crea una entidad colectiva, es la salida, que puede asumir una figura jurídica derivada de una situación de hecho<sup>8</sup>. Así el tránsito del estado de naturaleza al estado civil, según las teorías contractualistas, requiere de una especie de pacto entre los hombres, en el que cedan su capacidad de autogobernarse a otro quien garantizará la paz; configurando así la relación mandato-obediencia.

La visión weberiana como la teoría kelseniana coinciden en la justificación del poder político, al hacer del poder de mandar un derecho y de la obediencia un deber, es decir, al transformar una relación de mera fuerza en una relación jurídica<sup>9</sup>. El poder político entendido como esta relación que opera recíprocamente entre quienes ejercen el poder, los *detentadores* y a quienes se dirige, los *destinatarios del poder*<sup>10</sup>, existen en la medida que se trata de un poder autorizado, como el derecho a ordenar y ser obedecido. De modo que el poder político como relación de supra-subordinación, o la expresión del ejercicio de la fuerza de manea exclusiva en manos del Estado, requiere que éste sea una facultad atribuida. Para ello, resulta útil la distinción entre legitimidad y legalidad del poder, la primera entendida como la titularidad del poder, de modo que quien detenta el poder posee el derecho de tenerlo y la legalidad por su parte

---

<sup>7</sup> *Ibidem.*, p. 81-84

<sup>8</sup> *Ibidem.*, p. 86-87

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. *Origen y fundamento del poder político*. Grijalbo, 1985, p. 24

<sup>10</sup> Loewenstein, Karl. *Political power and the governmental process*. Chicago, The University of Chicago Press, 1957. p. 6

corresponde al ejercicio del poder, a partir del cual quien lo detenta, también lo ejerce con base en reglas y no a su arbitrio.

Por otra parte a lo largo de la historia de las ideas políticas, y de la cual se desprenden indispensables formas de justificación del Estado, que son también las del poder político, en un primer momento se concentran en la justificación del poder absoluto, ideas que contribuirían al surgimiento del contractualismo como principal fuente de legitimación del poder y que distintos pensadores retomarían al plantear una cesión de libertades y derechos al soberano, quién a través de ésta transferencia es dotado de autoridad, gozando de lo que con anterioridad se definía como legitimidad y exclusividad en el ejercicio de la coerción.

Más tarde, en la génesis del Estado moderno, particularmente en su momento *maquiaveliano* frente a la necesidad histórica de unidad del poder en un sólo ente, el *Leviathan*, quedará evidenciado un nuevo problema, el del abuso del poder absoluto. De tal forma, que la concentración del poder es rebasada como solución a los problemas de la época; el desorden, la anarquía, entre otros. Problema del cual se hará cargo el liberalismo político, aportaciones que como se señalará en el siguiente apartado, serán los cimientos de la teoría democrática.

Vale anticipar desde ahora que durante el periodo de surgimiento de los Estados-nación, la concentración del poder fue resultado natural de la época, de un contexto específico. Empero fuera de éste, el poder concentrado e ilimitado, refleja el riesgo siempre latente de ejercer el poder de manera arbitraria, de los excesos y abusos del poder político, por lo que en el ejercicio del monopolio de la coerción se observa un problema tan o más peligroso que el poder individual que detentaban los hombres en el estado de naturaleza, al surtir igual efectos destructivos sobre la vida social<sup>11</sup>, pues tal como se afirmará en el célebre aforismo de Lord Acton "*el poder absoluto corrompe absolutamente*"<sup>12</sup>.

De ahí que el estudio del poder político no puede extraerse de su momento histórico, que para el trabajo aquí planteado corresponde al Estado constitucional democrático y bajo éste contexto no podría reducirse a su momento

---

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. *Op.cit.*, p.24

<sup>12</sup> Valadés, Diego. *El Control del Poder*. México, UNAM-IIIJ. 1998, p. 42

*maquiaveliano*, sobre la concentración del poder, o la simple y llana acción de influir sobre la voluntad de otros, mediante la característica de la coerción. Sino que necesariamente deberá atender al equilibrio entre las fuerzas plurales competitivas dentro de la sociedad, con el respeto al libre desarrollo de la personalidad humana. De modo que, una primera afirmación sobre el poder, es que éste opera no sólo en la relación entre los detentadores y destinatarios del poder, sino más allá de ésta, en la relación de control entre los distintos detentadores del poder político, como una de las principales diferencias que guarda con las autocracias modernas<sup>13</sup>.

## 1.2 Democracia y Democracia constitucional

El concepto de democracia, es sin duda uno de los de mayor relevancia en el lenguaje político y jurídico de nuestros tiempos, es por mucho considerada la forma de gobierno más aceptada y practicada por el mundo. Su génesis, como se ha descrito en innumerables estudios, está invariablemente vinculada a la democracia de los antiguos<sup>14</sup>, si bien de manera muy distinta a como en la actualidad la concebimos, ya desde entonces se aprecian algunas de las características de la democracia moderna, como la capacidad entre hombres “libres” e iguales de autogobernarse, tal como la empleamos en la definición más conocida sobre democracia, como el *gobierno del pueblo*, de acuerdo con su raíz etimológica, *demo*: pueblo y *kratos*: gobierno.

La propia evolución del pensamiento ha influido de manera determinante sobre la democracia como concepto y como ideal político, a través de las distintas cosmovisiones del mundo, reflejo por supuesto de sus contextos, desde la edad antigua hasta bien entrada la modernidad, en sus distintos momentos históricos, le han dotado de contenido y procedimiento.

---

<sup>13</sup> Loewenstein, Karl. *Op.cit.*, p.7

<sup>14</sup> Norberto Bobbio distingue entre “democracia de los antiguos” y “democracia de los modernos”, para los primeros entendían y practicaban una democracia, en la que la toma de decisiones era de tipo directa, en tanto en la modernidad es una democracia de tipo representativa, entre otras razones por lo grandes territorios de los Estados.

Las teorías políticas y en menor medida las teorías jurídicas se convirtieron en la base de muchos de los preceptos democráticos. En la modernidad, se desarrollaron contribuciones significativas, si bien en un principio desde la visión de la teoría y la filosofía política, estas ideas, serían el prolegómeno de lo que más tarde se configuraría conceptualmente como democracia constitucional, como modelo de organización política-jurídica<sup>15</sup>, que tal como se planteará a lo largo del presente apartado, reúne tanto el contenido, a través de la Constitución como salvaguarda de los derechos fundamentales y el principal instrumento de limitación al poder público, como el procedimiento, mediante el conjunto de reglas e instituciones para la toma de decisiones colectivas; es decir de la integración del constitucionalismo y el método democrático<sup>16</sup>, lente a partir del cual se pretende observar el fenómeno del poder político en México en las entidades federativas.

El punto irremediable de partida, que configura la democracia de los modernos, se encuentra entre otras aportaciones, en el contractualismo, corriente que con sus distintos matices explica el proceso mediante el cual los hombres pasan de un estado de naturaleza a un estado civil, mediante un contrato, en el que los hombres ceden sus libertades y derechos individuales a un poder (una entidad) con la capacidad de garantizarles paz, siendo el consenso de los individuos a través del pacto, la principal fuente de poder del Estado moderno. Corriente que como bien se conoce tiene su origen en el modelo hobbesiano, mismo que autores como John Locke y J. Jacques Rousseau retomaran, estos sí opuestos al poder absoluto.

Las ideas clásicas desarrolladas por Locke y Rousseau entre el siglo XVII y XVIII, estarían inspiradas en una fuerte oposición al absolutismo, mismas que pugnaban por la defensa del gobierno limitado. Momento a partir del cual comienza a gestarse toda una corriente de pensamiento a favor de mayores libertades, pero sobre todo de una mayor protección del individuo frente al poder estatal; como los primeros intentos en limitar el poder político. De modo que, la democracia como valor político moderno encuentra su origen no en las luchas en

---

<sup>15</sup> Pedro, Salazar. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 45

<sup>16</sup> *Ibidem*. p. 48

contra del rey que se produjeron ni en las reflexiones que lo acompañaron, sino en los propios pensadores prerrevolucionarios<sup>17</sup>.

En lo que respecta a las aportaciones de John Locke, estas surgen de la idea clásica de los pensadores griegos, como Platón y Aristóteles, particularmente en lo referente a la preeminencia del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres. Concibe, un estado de naturaleza pacífico, en el que observa un peligro potencial y no inminente como el hobbesiano; en tanto reconoce a los hombres como libres e iguales, al tiempo que identifica a través de la razón derechos naturales. Así, en el pacto pensado por Locke, sólo existe una renuncia parcial de los derechos por parte de los individuos<sup>18</sup>, en la que no se encuentran los derechos naturales los cuales conserva, a excepción de uno, el derecho de autogobernarse, por lo que la obediencia está sujeta al respeto de los derechos naturales, presentes hasta nuestros días como uno de los dos pilares básicos de las democracias constitucionales.

El segundo principio de las democracias constitucionales reside en la separación o división de los poderes, planteada inicialmente por Locke, no sería hasta años más tarde que se configuraría de forma más acabada en el pensamiento de Montesquieu, quién retomando la experiencia inglesa, y con base en el principio de la representación política, desarrollado a la par de la institucionalización del parlamento como un poder separado e independiente del gobierno<sup>19</sup>. De modo que, para Montesquieu, los gobiernos moderados son la única posibilidad de hallar la libertad política, siempre que estos gobiernos no abusen del poder y para que ello no ocurra *es necesario que, el poder frene al poder*<sup>20</sup>. Argumento bajo el cual sostiene la separación de los poderes estatales, en legislativo, ejecutivo y judicial, siendo el primero de mayor relevancia al designarle superioridad frente al resto de los poderes.

---

<sup>17</sup> Córdova, Lorenzo. *Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad*. en Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 58, núm. 4, octubre-diciembre, México. 1996, p. 6

<sup>18</sup> Salazar, Pedro. *Op.cit.*, p.76

<sup>19</sup> Loewenstein, Karl. *Op.cit.*, p. 38

<sup>20</sup> Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. Lib. XI, Barcelona, Origen, 2003. p. 118

Y finalmente el último de los autores que completa el marco de referencia, es Jean-Jacques Rousseau, al sentar los fundamentos del gobierno democrático, aunque su visión de democracia es más bien directa que en el sentido moderno, de tipo representativa. Concibe a los hombres en el estado de naturaleza, como independientes y aislados del resto, mismos que acceden al estado civil mediante un contrato social, pero que con la irrupción de la propiedad privada y con la finalidad de abandonar la desigualdad desencadenada por ésta, es necesario pactar nuevamente para constituir la República, en el que *cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo*<sup>21</sup>. Por lo que, en su teoría no transfiere el poder a un tercero ni pretende limitar el poder, sino por el contrario busca distribuirlo entre todos los individuos, que en su conjunto dan vida al poder soberano.

Las aportaciones del liberalismo político en Locke, los referentes de la representación política y la configuración de la soberanía en Rousseau, como los principios de separación de poderes en Montesquieu, trazarían de manera inevitable el rumbo político y social de su época y de la nuestra. Prueba de ello, serían las declaraciones francesa y americana del siglo XVIII, siendo expresados de forma emblemática, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, como se estableciera en su artículo 16: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes establecida, no tiene constitución”, hoy por hoy columna vertebral del Estado constitucional democrático.

A partir de la Declaración, las constituciones recogen los derechos naturales, propios de las teorías contractualistas, los cuales son positivizados, estableciéndose la garantía de los derechos como la principal limitación al poder público.

En lo que toca a la experiencia francesa, fuertemente influenciada por las ideas rousenianas, al colocar como valor principal la soberanía popular, depositada en el poder constituyente, artífice de la revolución y al mismo tiempo

---

<sup>21</sup> J.-J. Rousseau. *El contrato social*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984 p. 21-22

de la constitución, éste se iría perfilando como un poder omnipotente, permanente y soberano que con los años resultaría en una destacada presencia del legislativo, al considerar la “voluntad democrática” expresada en la ley. Por su parte la idea democrática en el contexto de la revolución norteamericana, a diferencia de la francesa pone el énfasis en la constitución, siendo ésta expresión de la soberanía y teniendo como prioridad limitar el poder del legislativo y evitar los posibles riesgos de las mayorías políticas frente a las minorías. Por lo que, mientras los franceses subrayaron el ideal democrático, los americanos apostaron por el ideal constitucional<sup>22</sup>. Sin embargo, es importante señalar que pese a que ambas experiencias retoman postulados democráticos, es hasta el siglo XX con la extensión del sufragio universal, que de manera efectiva es posible hablar de democracia en el sentido moderno.

Así a partir de las contribuciones teóricas arriba expuestas, como de la experiencia francesa y norteamericana, surgidas también como reflexiones de las primeras, la teoría de la democracia y de la constitución, cada una de manera independiente, no sólo adquiere raíces históricas propias, sino también fundamento teórico y empírico.

En lo que respecta a las aportaciones al constitucionalismo, como ya señalaba líneas arriba, a partir de la Declaración de 1789, se concibe la Constitución, más allá de su definición antigua como simple ordenamiento, en tanto debe contener en ella: el respeto a los derechos fundamentales, el principio de separación de poderes. Siendo el primero, el principal límite al poder político, inviolable por el mismo<sup>23</sup>, y de ahí la importante relación, entre ambas premisas con el claro objetivo de controlar el abuso del poder. De modo que cuando se piensa en la Constitución, en su sentido moderno, podemos identificar cuando menos dos partes fundamentales, una en donde se establecen los derechos fundamentales y la otra con respecto a los órganos del poder político y su funcionamiento, siendo ésta última, donde se señalan los equilibrios y controles al poder público; lo que

---

<sup>22</sup> Salazar, Pedro. *Op.cit.*, p.117-123

<sup>23</sup> Bovero, Michelangelo. *Nuevas reflexiones sobre Democracia y Constitución* (Prefacio), en Salazar, Pedro. *La Democracia Constitucional. Una radiografía teórica*. México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 18

entre los juristas distinguen, entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución.

En adelante la democracia ya no es sólo considerada como una noción exclusivamente política, sino que ésta se extiende hacia el campo de las categorías jurídicas, como principio. Cuya cualidad normativa atribuida a la Constitución, hace coincidir los preceptos del Estado de derecho y los democráticos; que como se ha descrito líneas arriba fue resultado de una génesis histórica articulada, tanto en el plano de las ideas como de las instituciones políticas constitucionales, ambas luchas cada una por su vía, encontraron causa en contra del absolutismo, coincidieron de manera temporal y aunque distantes en sus inicios, gradualmente se fueron entrelazando y conjugando de manera intensa y de manera tendencialmente indisoluble<sup>24</sup>.

Manuel Aragón señala que, la “positivación” de la democracia supone la vía correcta para revisar la teoría constitucional del positivismo jurídico, sin salirse de los propios instrumentos que el derecho proporciona<sup>25</sup>. Y de ahí que el principio democrático arropado en la Constitución, tenga por objetivo alcanzar su realización. Al tiempo que el elemento democratizador, se convierte en un instrumento de legitimación de la norma suprema, al ser el soporte de la propia validez constitucional, al considerar que esta ha emanado del Constituyente, como el órgano en el que se encuentran representadas las voluntades de los ciudadanos, a través del ejercicio de sus derechos políticos inherentes a toda democracia representativa.

Bajo esta misma lógica, de acuerdo con Lorenzo Córdova, la aportación más importante del constitucionalismo norteamericano, fue el lograr armonizar el principio democrático de la soberanía popular con la idea del gobierno sometido a la ley, y en primer lugar a la Constitución, como norma suprema, caracterizada por la existencia de varios poderes que se equilibran y acotan entre sí, limitados

---

<sup>24</sup> Córdova, Lorenzo. *La democracia constitucional y el control de las reformas constitucionales*. Publicación electrónica, núm. 1, 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

En línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2955/20.pdf> p.211

<sup>25</sup> Aragón, Manuel. *Constitución, democracia y control*. México, Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002 p. 67



también por el reconocimiento de una serie de derechos individuales<sup>26</sup>. Así mismo, desde el contexto norteamericano se desarrollarían varios de los pilares de la democracia constitucional, que más adelante se abordarían en particular, tales como la supremacía y el control constitucional, como resultado del objetivo de limitar el poder de los legisladores.

Al respecto, el poder judicial adquirió importante fuerza en términos de la protección del texto constitucional, incluso por encima de mayorías revestidas de la legitimidad democrática. En 1803, ambos principios quedarían sentados en la célebre sentencia del caso *Marbury vs Madison*, en donde se confirmaría por un lado la supremacía constitucional frente a otras normas y por el otro la salvaguarda de la supremacía y la protección de sus derechos. Puntualizados de la siguiente manera: a) la constitución es la ley fundamental dimanando su autoridad del pueblo, y no puede ser alterada como una ley común; b) los Tribunales tienen el deber de vigilar la constitucionalidad de las leyes y dejar de lado leyes y actos que sean inconstitucionales<sup>27</sup>.

La importancia del concepto de la democracia constitucional, se encuentra precisamente en la correlación entre ambas dimensiones, la democrática y la constitucional. A partir de las cuales logra diferenciarse de la democracia en su acepción formal o procedimental, como conjunto de reglas y procedimientos para la toma de decisiones colectivas, pero también haciéndose cargo de los contenidos. Primero al retomar el principio democrático en el texto constitucional como algo alcanzable, y segundo al otorgarle al texto constitucional una especie de legitimación última.

Esta transformación para diversos autores como Gustavo Zagrebelsky y Luigi Ferrajoli, ha implicado un cambio de paradigma no sólo en la evolución misma del concepto de Estado moderno de Derecho en Estado constitucional<sup>28</sup>, sino que ésta visión ha marcado el inicio de una nueva era en el constitucionalismo, como

---

<sup>26</sup> Córdova, Lorenzo. *La democracia constitucional y el control...* cit., p.211

<sup>27</sup> Figueiredo, Marcel. *El carácter contra mayoritario del poder judicial. ¿Una preocupación sobre todo norteamericana?* en Pablo Luis, Manili. (Coord.) *Marbury vs Madison, Reflexiones sobre una sentencia bicentaria*. México, Porrúa. 2011, p. 46

<sup>28</sup> Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid, Trotta, 1995, p.21- 46

una especie de revolución que cambia al mismo tiempo la naturaleza del derecho, la naturaleza de la política y la naturaleza de la democracia<sup>29</sup>.

Bajo esta perspectiva, invariablemente se ve modificada la óptica con la que se pretende estudiar el fenómeno del poder, que no puede partir de la necesidad de la concentración del poder, es decir de la visión del gobernante, *ex parte principis* sino ahora desde la necesidad del ejercicio democrático del poder, equilibrado, desde la visión del ciudadano, *ex parte populi*. En este sentido, Michelangelo Bovero resume que el poder político debe ejercerse en tres fórmulas:

En primer lugar... *per leges*, mediante normas generales y abstractas y no mediante mandatos extemporáneos y arbitrarios. En segundo lugar, debe mantenerse *sub lege*, en los límites formales de la ley (constitucional) que regula sus funciones y competencias. En tercer lugar, debe actuar *sub iuribus*, debe desarrollar sus funciones y ejercer sus competencias respetando y garantizando los derechos fundamentales de los individuos, en primer lugar los derechos de libertad.<sup>30</sup>

De modo que es la Constitución democrática, la única que permite limitar efectivamente el poder político<sup>31</sup> y es en ésta sobre la que reside la responsabilidad histórica de garantizar su capacidad de autodeterminación<sup>32</sup>. En este sentido no basta con la existencia de un marco constitucional, sino su grado de democraticidad, relacionado con el grado de separación, de división y de representatividad de las funciones públicas, así como la cantidad, calidad y grado de efectividad de los derechos vitales (aquellos cuya garantía es necesaria para la paz)<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Ferrajoli, Luigi. *El papel de la función judicial en el Estado de derecho*. en Atienza, Manuel y Ferrajoli, Luigi. Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p.90

<sup>30</sup> Bovero, Michelangelo. *Nuevas reflexiones sobre Democracia y Constitución* (Prefacio), en Salazar, Pedro. *La Democracia Constitucional. Una radiografía teórica*. México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 21-22

<sup>31</sup> Aragón, Manuel. *Op cit.* p. 11

<sup>32</sup> *Ibidem.* p.16-19

<sup>33</sup> Ferrajoli, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Teoría del derecho. Madrid, Trotta, 2011, Vol. I, p. 845

Una Constitución democrática, al positivizar los principios generales, no cumple sólo su función de limitar el poder del estado sino también de limitar el poder de los juristas<sup>34</sup>, que al final también forman parte del Estado. Por lo que bajo este cambio de paradigma la función del juez se ubica más en el control de la constitucionalidad de las leyes, en donde ya no sólo los ciudadanos están sujetos a la ley sino también los poderes públicos, ya no se trata, entonces, de una mera sujeción a la norma, sino que ésta depende de su coherencia con la Constitución. El juez se convierte en este sentido, en garante de los derechos fundamentales y una pieza fundamental del Estado Constitucional democrático al inhibir a través de los tribunales, el riesgo siempre latente del abuso del poder político. A partir de los cuales se funda la legitimidad y “carácter” democrático del poder judicial, como garantía de los derechos fundamentales y en la sujeción de los derechos públicos a la ley.

Por su parte, la democracia es definida, de acuerdo con Norberto Bobbio, como el conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en la que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados<sup>35</sup>, dicho conjunto de reglas establecidas conforman la manera en la que se elige o asigna a la clase gobernante, el *quién* y el *cómo*. Aunque la definición poco o nada nos dice con respecto al resultado, el autor nos ofrece los elementos mínimos a partir de los cuales se identifica un régimen democrático, los llamados universales procedimentales:

1. Todos los ciudadanos mayores de edad sin distinciones de raza, religión, condición económica o sexo deben gozar de derechos políticos.
2. El voto de los ciudadanos debe tener un peso igual.
3. Todos los titulares de derechos políticos deben ser libres de votar siguiendo sus propias opiniones, las cuales deben formarse lo más libremente posible, es decir, en una competencia libre entre grupos políticos organizados en competencia recíproca.
4. Los ciudadanos también deben ser libres en el sentido de que deben estar en condiciones de escoger entre soluciones diferentes, es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos.

---

<sup>34</sup> Aragón, Manuel. *Op cit.* p. 43

<sup>35</sup> Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. 3ra ed, México. Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 24

5. Tanto para la elección como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de mayoría numérica.
6. Ninguna decisión adoptada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en particular el derecho a convertirse a su vez en mayoría en igual de condiciones.

Debe destacarse, que tanto la definición como los propios universales procedimentales, no ignoran el tema de las libertades y los derechos fundamentales, por el contrario son estas precondiciones o reglas preliminares sin las cuales difícilmente puede desarrollarse el juego democrático<sup>36</sup>. Bajo la misma lógica, las características aquí enunciadas coinciden con la descripción que Hans Kelsen hace respecto a las formas de gobierno, al considerar como elemento clasificatorio la forma que regula la creación del orden jurídico, en la que plantea como su principal distinción la libertad política, expresada en los regímenes democráticos mediante la participación de los gobernados en la creación de las normas, en oposición a las autocracias, bajo el entendido de que es sólo posible en la democracia hacer coincidir la “voluntad” representada en el orden estatal y la voluntad propia de los gobernados<sup>37</sup>.

Si bien, estas características enunciadas por Bobbio coinciden con lo que la politología ha descrito sobre los regímenes democráticos, como Robert Dahl<sup>38</sup> en

---

<sup>36</sup> *Ibidem*. p. 26

<sup>37</sup> Kelsen, Hans. *Teoría general del derecho y del estado*. Textos universitarios. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1958 p. 337

<sup>38</sup> Robert Dahl, plantea en su obra *La Democracia y sus críticos* los elementos mínimos de las poliarquías, consideradas características de las democracias representativas (poliarquías):

1. Representantes electos. La importancia de esta primera institución de las llamadas democracias de gran escala, deriva en la posibilidad de controlar las decisiones públicas a través de una participación efectiva, para lo cual es necesario que los ciudadanos puedan elegir a sus representantes.
2. Elecciones libres, equitativas y frecuentes. Para poder seguir manteniendo el control de las decisiones políticas, una vez que los ciudadanos han elegido a sus representantes es necesario que les sometan a elecciones sucesivas, en las que debe prevalecer la igualdad política y por lo tanto deben ser procesos libres e imparciales.
3. Libertad de expresión. Requisito necesario para lograr la participación efectiva de los ciudadanos en la vida pública, pues sin ella los ciudadanos terminarían por perder su capacidad de controlar las decisiones públicas.
4. Información alternativa. Se considera indispensable para la participación efectiva y la posibilidad de seguir incidiendo en las decisiones de la agenda pública.

su célebre *Poliarquía*, al establecer, condiciones para la igualdad política, la libertad, el pluralismo en la información, el pluralismo político y la eficacia a través de la regla de mayoría en cuanto mecanismo de elección.

Empero, es sólo en la descripción de Norberto Bobbio, donde se encuentra lo que Michelangelo Bovero ha descrito como una condición de salvaguarda y subsistencia futura de la democracia, en la última regla (6), como una limitación al poder de la mayoría. De tal suerte, que las democracias consolidadas exigen la protección de ciertos principios y derechos en la Constitución más allá de las temporales mayorías políticas. Por lo que, en una democracia la Constitución introduce un límite al poder político del *demos*, la absolutización del principio democrático a través de garantías muy fuertes a favor de los derechos humanos de cada individuo, sin las cuales simplemente no podríamos hablar de democracia<sup>39</sup>. De ahí la importancia de distinguir entre una mera definición formal del régimen democrático y aquella que define a las democracias constitucionales, para estas últimas, no sólo se contemplan elementos comunes de igualdad y libertad política o de procedimiento entre otros, sino que, se reconocen y garantizan los derechos fundamentales; principal límite de las mayorías democráticas, que lo es también para el poder público.

### 1.2.1 Los principios de la Democracia Constitucional

Tal como ya se apuntaba al final del apartado anterior, no basta que un régimen político sea democrático en su sentido procedimental, sino que debe prevalecer la ecuación “democracia-constitucional”, es decir la prevalencia de un Estado Constitucional, que se distinga por un conjunto de teorías que limiten el

---

5. Autonomía asociacional. Como la posibilidad de agruparse en partidos, asociaciones o cualquier grupo de interés, puesto que en un país extenso no sólo son necesarias y deseables sino inevitables.

6. Ciudadanía inclusiva. Esta última hace referencia a que todos y cada uno de los ciudadanos puedan ser negados los derechos como las cinco instituciones arriba planteadas.

<sup>39</sup> Cárdenas, Jaime. *La argumentación como derecho*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, p.104

poder político mediante la existencia de derechos, cuyos titulares son los individuos y de leyes constitucionales garantizadas por la separación de los poderes, como técnicas de control del poder encaminadas a evitar el abuso del mismo<sup>40</sup>. Por lo que, una vez vistas las motivaciones históricas que dieron origen a la democracia constitucional, como las diferencias teóricas que guarda con el concepto de democracia formal o procedimental, desarrollado por la politología, es importante describir los principios que caracterizan a las democracias constitucionales.

### **1.2.1.1 Derechos fundamentales.**

En lo que respecta al reconocimiento de los derechos fundamentales, estos constituyen la sustancia del constitucionalismo democrático y fuente de legitimación de las democracias constitucionales<sup>41</sup>. En tanto el reconocimiento de los mismos, se convierte en el principal mecanismo de control al poder político, aunque también lo es eventualmente para otros poderes de tipo privado.

Dicho principio encuentra sus antecedentes, en el contractualismo lockiano que tal como se señalaba con anterioridad existe una renuncia parcial de los derechos, dentro de los cuales se conservan precisamente aquellos que consideramos fundamentales, mismos que constituyen un límite inquebrantable para el Estado, al tiempo que respeta y protege los derechos de los que cada uno de los individuos es titular.

En la evolución de los derechos se observan dos importantes momentos que en alguna medida han implicado cambios en la conceptualización misma de los derechos fundamentales. El primero detonado con la ya mencionada Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 y con ella el proceso de positivización de los derechos humanos en las constituciones modernas. Y un segundo momento, que tendría lugar, hasta bien entrado el siglo XX,

---

<sup>40</sup> Córdova, Lorenzo. *La democracia constitucional y el control...* cit., p.215

<sup>41</sup> Ferrajoli, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia.* Teoría de la democracia. Madrid, Trotta, 2011, Vol. II, p. 57

particularmente tras la Segunda Guerra Mundial, con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, a partir del cual se adquiere el elemento de la universalidad como característica imprescindible de los derechos fundamentales de todos los hombres, incluso más allá del territorio de los Estados.

Uno de los primeros problemas derivados de la conceptualización de los derechos fundamentales, se deriva de la tendencia a utilizar los términos “garantías individuales” y “derechos humanos”, de manera intercambiable. Por lo tanto es preciso aclarar que el concepto de garantía es la manera de hacer eficaz o garantizar algo, y de ahí que no pueda equipararse el concepto de derecho con el de garantía, en todo caso la garantía es una derivación del derecho, como la manera que hace posible su aplicación, su justiciabilidad por ejemplo, pero no es lo mismo.

Por otra parte respecto al concepto de derechos humanos, sus fronteras conceptuales son menos precisas que las de los derechos fundamentales, razón por la que autores de distintas formaciones con enfoques sociológico o filosófico abordan el tema sin ninguna referencia particular respecto a algún texto constitucional y no por ello contrapuestos a la visión de los derechos fundamentales basados en los razonamientos y premisas jurídicas, sino que por el contrario se enriquecen a través de la multidisciplinariedad y laxidad que permite el concepto de los derechos humanos. De modo que incluso puede afirmarse que todos los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionalizados<sup>42</sup>.

En este sentido, de acuerdo con la definición de Luigi Ferrajoli, los derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” en cuanto “personas naturales”, en cuanto “ciudadanos”, en cuanto personas naturales “capaces de obrar” o en cuanto “ciudadanos capaces de obrar”<sup>43</sup>. De ésta definición por supuesto destaca uno de los principios más importante de los derechos fundamentales, el de la universalidad, incluso más allá de su rango constitucional, que funciona sólo como técnica de protección.

---

<sup>42</sup> Carbonell, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*. 3ra ed., México, Porrúa, 2009, p. 1-10

<sup>43</sup> Ferrajoli, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Teoría del derecho., Madrid, Trotta, 2011, Vol. I, p.686

Sino más bien, su importancia reside en el valor mismo de la igualdad, de modo que en esta condición todos poseemos los mismos derechos.

Aunque pueden ser muchas las aportaciones y beneficios que concede el reconocimiento de los derechos fundamentales, me parece oportuno puntualizar tres en particular, el primero como un elemento que propicia la paz, el segundo como precondition y garantía del juego democrático y finalmente como el principal límite al poder público y del cual se ha hecho mención líneas arriba.

En lo que toca al primero, el respeto y la protección de los derechos fundamentales no sólo actúa de manera individual, sino que su importancia radica primordialmente en el aspecto social, como el marco para dirimir los conflictos y con ello para el mantenimiento de la paz. De ahí que Ferrajoli asocia estos derechos con las leyes del más débil, en oposición a la ley del más fuerte, observables por ejemplo en el derecho a la vida y la integridad personal, los derechos de libertad contra la arbitrariedad y la opresión, los derechos sociales, políticos, civiles, todos que en su conjunto representan históricamente conquistas de los más débiles, frente al poder de los fuertes. De modo que ante su ausencia, la opresión del débil por parte del más fuerte, irremediabilmente degeneraría en un tipo de violencia<sup>44</sup>.

Finalmente en lo concerniente al rol de los derechos fundamentales sobre el mantenimiento del juego democrático, éste tiene lugar al encontrarse fuera de las decisiones políticas, incluso fuera del alcance de la voluntad de las mayorías. Esto al encontrarse los derechos fundamentales, en lo que el mismo Ferrajoli describe como la *esfera de lo indecible*<sup>45</sup>. Elemento que puede leerse también en el último de los universales procedimentales de Bobbio, respecto de que ninguna decisión adoptada por el poder público de la mayoría debe limitar los derechos de la minoría.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 57-66

<sup>45</sup> *Ibidem.*, p.773-777



### 1.2.1.2 División de poderes.

El principio de división de poderes es también desarrollado por el liberalismo político, específicamente en las ideas de Locke y Montesquieu. Y cuya experiencia práctica tiene lugar tras el triunfo de la revolución Gloriosa, en donde por primera vez un poder ajeno e independiente al Rey, tendría la posibilidad de ejercer un control sobre los actos del Rey, y que configurarían lo que más tarde se explicaría como mecanismos de control parlamentario. De tal suerte que el principio de división de poderes, responde en primer lugar al objetivo de evitar el ejercicio del poder público ilimitado en manos de un solo ente, por lo que aspira a evitar su abuso.

Éste como varios de los principios de la democracia constitucional, también encuentra sentido práctico en la formación del gobierno norteamericano y particularmente en su constitución de 1789, en la cual se adoptaría el sistema federal y una separación rígida de poderes, en legislativo, ejecutivo y judicial. Que al dotar a los que administran cada poder de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás<sup>46</sup>, éste se convertiría en un elemento de certeza para evitar la concentración de los poderes, por lo que el objetivo se centró, en dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos<sup>47</sup>.

Con frecuencia se utiliza de manera indistinta el término separación y división de poderes, empero tal como lo describe Ricardo Guastini corresponden a doctrinas distintas. La primera entiende el poder como funciones del Estado y a su vez función como actividad, como clase de actos, mientras que la segunda que se refiere a los órganos del estado que ejercen diversas funciones; por lo que la separación de poderes implica una doble separación. A partir de la cual subyacen dos principios; el de la especialización de las funciones, entendiéndose por ésta una función que es ejercida por un determinado órgano de modo exclusivo y

---

<sup>46</sup> Hamilton, Jay, Madison. *El federalista*. 2° ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1780, p. 220

<sup>47</sup> *Ibidem.*, p. 221

enteramente, tal como ocurre con la función legislativa, jurisdiccional y ejecutiva. Y el segundo principio, de independencia de los órganos que les entiende como órganos recíprocamente independientes cuando cada uno de estos está libre de cualquier interferencia por parte del otro en cuanto a su formación, a su funcionamiento y a su duración<sup>48</sup>.

Por su parte la división del poder asume que de manera efectiva cada poder se contraponga a otro capaz de condicionarlo y de frenarlo, es decir aquello que en la técnica de la organización constitucional se le conoce como “checks and balances” (frenos y contrapesos), en donde el poder político se encuentra dividido entre varios órganos, de tal modo que ningún órgano ejerza el poder en su propio interés, así mismo cualquier función estatal debe ser distribuida entre una pluralidad de órganos, ya no especializada sino por el contrario el actuar de cada uno de los órganos pueda ser, si es el caso, impedida por la acción del otro. Y finalmente en lugar de ser recíprocamente independientes, deben disponer de poderes de control y de influencia recíprocos<sup>49</sup>.

En esta misma lógica Guastini analiza las implicaciones propuestas en cada modelo, a partir de las funciones del Estado, particularmente sobre la legislativa y ejecutiva, en tanto en la jurisdiccional observa elementos comunes como la especialización e independencia. Así en lo que respecta a las divergencias, observa que la separación de poderes pareciera en algún modo incompatible con el gobierno parlamentario, en tanto a través de la especialización y la independencia entre los distintos órganos se plantea una separación rígida identificable específicamente en los sistemas presidenciales. Mientras que bajo el enfoque de la división del poder en tanto busca evitar se concentre el poder, en lo que a sus funciones como a la especialización de un órgano se refiere, al considerar acciones de contrapeso por ejemplo, permite apreciar una separación menos rígida observada particularmente entre el legislativo y el ejecutivo, como ocurre bajo el esquema parlamentario<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Guastini, Riccardo. *Estudios de teoría constitucional*. México, Fontamara, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001 p. 60-66

<sup>49</sup> *Ibidem.*, p. 66-67

<sup>50</sup> *Ibidem.*, p. 67-72

Ferrajoli agrega una importante distinción sobre el principio de división del poder, en *orgánica* y *funcional*. En lo que respecta a la primera determina grados de dependencia subjetiva según comporte o no, para alguno de los funcionarios entre los que se divide la función, el poder de nombramiento y el de la revocación de los demás. La división funcional, a la que puede añadirse o no la orgánica, consiste a su vez en grados distintos de interdependencia objetiva, ya sea en la intervención de varias personas en el ejercicio del poder o en el poder de un funcionario de autorizar, instituir, aprobar o reformar la actuación de otro. Sobre la división funcional diferencia tres tipos; intra-orgánica, inter orgánica y una última por subsidiariedad.

En lo que respecta a la *división funcional intra-orgánica*, esta es visible en la composición colegiada en las instituciones públicas y particularmente de su actividad decisoria como sujetos colectivos. Tales como las asambleas parlamentarias, los órganos jurisdiccionales, función que actualmente retoman varios de los organismos autónomos en nuestro país, como el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ambas de gran relevancia para el funcionamiento democrático, o muy recientemente la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Competencia, por mencionar algunos ejemplos. Esta (co)división del poder confía su ejercicio en la discrepancia racional, el control recíproco de los sujetos que forman parte del colegio y, en caso de disenso, a la votación y por tanto a la regla de mayoría<sup>51</sup>.

Mientras que en la división funcional inter-orgánica, tiene lugar entre órganos distintos, donde alguno es competente para dictar el acto preceptivo o decisorio mientras que lo demás cuentan con la facultad para dictar sus actos instrumentales, como la autorización, consultas, ratificación, aprobación, confirmación, anulación, entre otros. Aquí puede ilustrarse, en la ratificación de distintos nombramientos realizada por el Senado tales como el Procurador General de la República y los embajadores, presentados por Ejecutivo. De modo

---

<sup>51</sup> Ferrajoli, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Teoría de la democracia. Madrid, Trotta, 2011, Vol. II, p. 192 -193

que, las razones de ésta división funcional, no son sólo de control sino también de evaluación, auxilio o aval técnico, o incluso de la cooperación y del equilibrio de intereses públicos distintos.

Por último, la *división funcional por subsidiaridad*, comprende una distribución del poder entre niveles organizativos, normativos o territoriales, particularmente observadas en los Estados que han adoptado un modelo federal. Esta división consiste en una norma de competencia a partir de la cual el órgano o fuente subsidiaria es competente para intervenir en el ejercicio de las funciones confiadas en vía principal al órgano o la fuente subsidiada sólo en caso de inactividad y/o a petición de ésta. Ferrajoli, aclara que no se trata de un rígido reparto de competencias o una simple relación de subordinación sino de una red de relaciones de cooperación, colaboración y co-decisión, de diálogo y negociación, de convivencia y cohabitación. Esta división por subsidiaridad puede darse desde una intervención de actores privados encaminados a fortalecer las funciones públicas, instituciones ligadas a intereses generales, desde movimientos, organizaciones, partidos, sindicatos, entre otros, cuya finalidad principal es la integración de prestaciones en la esfera pública, división que clasifica como *horizontal*<sup>52</sup>.

De modo que para la distribución por subsidiaridad *vertical*, ésta división comprende tanto las instituciones públicas locales, como a las supranacionales, ésta red de poderes está caracterizado no por la dependencia jerárquica de las instituciones locales respecto de las centrales, sino por el papel de suplencia, integración o apoyo de éstas respecto de aquellas, que motivadas desde el plano formal, por necesidades objetivas preestablecidas normativamente, o bien por la intervención de los titulares de las funciones locales o directamente por los ciudadanos interesados en ellas<sup>53</sup>.

Ambos enfoques, el de la separación de poderes y el de la división del poder presentan elementos que pueden encajar dentro de una forma de gobierno particular, de modo que en casos como el mexicano o en el siempre emblemático

---

<sup>52</sup> *Ibidem.*, p. 193-194

<sup>53</sup> *Ibidem.*, p.194-195

sistema presidencial norteamericano hoy por hoy coexisten, por un lado los principios que integran la separación de poderes (especialización e independencia de sus órganos) y por el otro reglas e instituciones que buscan equilibrar el poder, expresados en controles que les permitan influir de manera recíproca entre los órganos estatales. Aunque por su puesto en los regímenes presidenciales se desarrolla predominantemente en el marco constitucional el principio de separación de poderes, respecto del de división del poder. Mientras que para el caso de los regímenes parlamentarios predominan los mecanismos de equilibrio y control, y con ello una separación de poderes menos rígida.

La importancia de éste principio reside naturalmente en prevenir el abuso del poder público en manos de uno o varios poderes, como una expresión arbitraria fuera de los preceptos establecidos por las normas jurídicas; degenerando en ejercicios autocráticos del poder.

### **1.2.1.3 Principio de legalidad**

El principio de legalidad es por mucho el fundamento de todo el edificio garantista de la democracia constitucional, consiste en palabras de Ferrajoli en la previsión y en la disciplina normativa de todos los actos jurídicos no constituyentes y de todos sus efectos sobre el ejercicio del poder, tanto en el orden de las decisiones públicas como privadas<sup>54</sup>, no es otra cosa que el cumplimiento de las normas preestablecidas.

De modo que, en el orden de las decisiones públicas asume en primer lugar, que todo gobierno es surgido en conformidad con las leyes, al estar fundado en la autorización que le otorga la norma jurídica, y en segundo lugar en el ejercicio limitado del poder público, sólo posible en el marco de lo estrictamente facultado por las normas, y no a partir de decisiones personales, discrecionales, que con frecuencia terminan denotando su carácter autocrático. Por lo tanto el poder del

---

<sup>54</sup> Ferrajoli, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Teoría de la democracia. Madrid, Trotta, 2011, Vol. II, p. 411

Estado, desde el enfoque de la democracia constitucional debe ser concebido como algo instituido, *per leges* y regulado en su actuación por las normas jurídicas y particularmente por la Constitución, *sub lege*.

De acuerdo con Lorenzo Córdova la concreción del principio de legalidad se traduce en la obligación que tiene todo poder público de tener que fundar (es decir, indicar el fundamento jurídico de su actuación) y motivar (esto es justificar las razones que se pretenden con la decisión) todo acto<sup>55</sup>. Sin embargo, aun cuando el principio de legalidad constituye la fuente principal de limitación del poder público, al ser el condicionante para el resto de los principios, como salvaguarda de los derechos fundamentales, éste también ejerce de manera importante un límite a los poderes privados.

Siendo precisamente la falta de límites y vínculos informados en el principio de estricta legalidad, donde las formas extrajurídicas y salvajes<sup>56</sup> en la esfera de lo privado, encuentran el espacio idóneo para desarrollarse. Puesto que de igual manera que el poder público ilimitado tiende a convertirse en absoluto, ocurre con el poder privado; afectando ambos en el propósito del estado constitucional democrático, en la expansión de derechos y el desarrollo de garantías.

#### **1.2.1.4 Supremacía constitucional**

Bajo este principio se entiende a la Constitución en su sentido material, que de acuerdo con Hans Kelsen, está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, y especialmente, la creación de leyes<sup>57</sup>. Esta dimensión permite en primer lugar la distinción de la constitución con las demás leyes ordinarias, en tanto a diferencia de éstas cuya validez se encuentra en su propia pertenencia a la “cascada de poderes” o bien a la “escalinata de normas”; la Constitución como norma superior, es producida por un poder

---

<sup>55</sup> Córdova, Lorenzo. *La democracia constitucional y el control...* cit., p.216-217

<sup>56</sup> Ferrajoli, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Teoría de la democracia. Madrid, Trotta, 2011, Vol. II, p.225

<sup>57</sup> Kelsen, Hans. Op cit. p. 147

constituyente autorizado para crearla y es la única norma no positiva dentro del ordenamiento jurídico. Puesto que, si la norma fundamental fuera norma creada y no presupuesta, deberíamos asumir la existencia de un poder superior precedente a la misma que está autorizado para producirla, por lo que no existe ninguna norma o poder por encima de la propia Constitución<sup>58</sup>, que al encontrarse en lo alto el sistema, es también fuente primigenia de validez y punto de unidad del ordenamiento jurídico<sup>59</sup>.

De tal suerte que éste principio expresa la supremacía de la Constitución frente al resto de las normas dentro del ordenamiento jurídico. Particularmente éste principio encuentra en el constitucionalismo norteamericano, su principal referente aplicativo, específicamente en la sentencia del caso *Marbury vs Madison*, a partir de la cual la Corte Suprema resuelve que la Constitución es la ley superior del ordenamiento jurídico y todo acto contrario a ésta es inexistente.

### 1.2.1.5 Rigidez constitucional

La rigidez como característica de la norma constitucional, se relaciona íntimamente con el principio de supremacía, que al encontrarse en la cima del sistema jurídico; expresa la imposibilidad de los poderes públicos para modificarla. Por lo que, en su contenido estructural no puede ser alterada por voluntad, ni por normas subordinadas, sino en la forma y con los límites de la revisión constitucional por ella misma establecidos<sup>60</sup>. En la teoría constitucional, con frecuencia se suele distinguir entre constituciones rígidas y flexibles, cuyo elemento que les diferencia se observa en la existencia de un procedimiento agravado, más complejo que el ordinario.

Por lo tanto, se denomina constitución *flexible*, aquella que legítimamente puede ser modificada, derogada o abrogada por el órgano legislativo mediante el

---

<sup>58</sup> Córdova, Lorenzo. *Derecho y poder...* cit., p. 74

<sup>59</sup> Córdova, Lorenzo. *La democracia constitucional y el control...* cit., p. 217

<sup>60</sup> Ferrajoli, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Teoría del derecho. Madrid, Trotta, 2011, Vol. I, p. 843

procedimiento legislativo ordinario de formación de las leyes. Mientras que es considerada una constitución *rígida*, la que en virtud de su posición de “supremacía” no puede ser modificada por la ley, sino por las propias leyes constitucionales<sup>61</sup>. Por lo que la primera al no distinguir entre normas ordinarias y la Constitución, no merecería por este hecho, ser considerada como tal, puesto que no es realidad una constitución sino una ley ordinaria<sup>62</sup>. Sin embargo, dado que es un principio previo de los regímenes constitucionales, la supremacía constitucional frente a las normas, todas las constituciones son rígidas.

Con base en Guastini como en Ferrajoli es posible afirmar que la rigidez constitucional es más bien una cuestión de grado, a partir de la cual se pueden distinguir entre dos visiones, aunque no necesariamente contrapuestas. La primera, centra su variable en la complejidad del procedimiento de reforma constitucional, observada por Guastini en un estudio comparado de algunas constituciones europeas respecto del procedimiento de reforma<sup>63</sup>. En una segunda visión retomada por Ferrajoli, la cual es asociada con el poder del acto constituyente, en la medida que es más o menos restrictivo, tanto de las generaciones futuras como de los principios de la democracia política<sup>64</sup>, la rigidez es al mismo tiempo expresión y garantía de la soberanía popular de las generaciones futuras y de los mismos poderes de las mayorías futuras<sup>65</sup>.

El principio de rigidez constitucional es un límite para la actuación legislativa de las mayorías políticas ordinarias, que no pueden intervenir la Constitución, mediante procedimientos de legislación comunes, sino que deben, en su caso, contar con mayorías calificadas. De modo que es posible modificar la Constitución sólo bajo ciertas condiciones especiales que protejan sus principios y postulados incluso de las mayorías políticas. Y de ahí que para el propio Ferrajoli, consistente

---

<sup>61</sup> Guastini, Riccardo. *Op. Cit.* p.187-189

<sup>62</sup> Luigi, Ferrajoli. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Vol. II Teoría de la democracia., Trotta, Madrid, 2011, pp.225

<sup>63</sup> Guastini, Riccardo. *Op. Cit.* p. 189-194

<sup>64</sup> Expresado en el artículo 28 de la Declaración de los Derechos, según el cual “todo pueblo tiene siempre el derecho de revisar, reformar y cambiar su constitución” y “una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras” (Ferrajoli: 2011: pp.86)

<sup>65</sup> Ferrajoli, Luigi. *Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Teoría de la democracia. Madrid, Trotta, 2011, Vol. II, p.85-88



con su teoría garantista, observa en el principio de rigidez constitucional la salvaguarda del sistema de garantías, como una de las caras del constitucionalismo<sup>66</sup>.

### 1.2.1.6 Control de constitucionalidad

El principio de control de constitucionalidad, es el eslabón que cierra el cuadro necesario para hacer efectivos el resto de los principios de la democracia constitucional, particularmente los dos últimos, el de la supremacía y la rigidez constitucional. En tanto, constituye el mecanismo de garantía que permite preservarlos frente a la posibilidad de que los órganos constituidos emitan una norma sin seguir las reglas y postulados que para la creación de normas establece la Constitución, o bien, incluso cumpliéndolos, incorporen en dichas normas decisiones que contravengan los contenidos de la misma<sup>67</sup>.

De acuerdo con Ferrajoli históricamente se han desarrollado dos tipos de control jurisdiccional de constitucionalidad sobre la legitimidad de las leyes, el difuso y el concentrado. Respecto del primero afirmado en Estados Unidos y en otros ordenamientos americanos, consiste en la inaplicación en el caso concreto de la norma constitucional, que por tanto sigue vigente aún después del reconocimiento de su ilegitimidad, salvo el valor vinculante de hecho del precedente, tanto más autorizado en cuanto esté producido por los tribunales supremos. Específicamente éste tipo de control es relacionado con el caso *Marbury vs Madison*, sentencia en la que se ponen a debate los propios principios de supremacía y rigidez constitucional, pero en el que al final se concluye en la necesidad de revisar la constitucionalidad de las leyes, por todos los jueces, considerando la no aplicación de normas inconstitucionales.

Por su parte, el control concentrado observado en la mayoría de los países europeos en la segunda posguerra, consiste en la anulación de las normas legales inconstitucionales por parte de un Tribunal Constitucional, el cual tiene por objetivo

---

<sup>66</sup> *Ibidem.* pp.85

<sup>67</sup> Córdova, Lorenzo. *La democracia constitucional y el control... cit.*, p.218

conocer de la cuestión suscitada por un juez en el curso de un proceso, siempre que la considere relevante y no infundada. Por lo que a diferencia del primero, promueve un control en manos de un órgano especializado y no de todos los jueces, de ahí que éste control retome el modelo de Tribunal constitucional pensado por Hans Kelsen.

La finalidad del control constitucional además de garantizar el reconocimiento de los derechos, el principio de división de poderes, el principio de legalidad, supremacía y rigidez constitucional, sobre todo reside en evitar los posibles abusos derivados de la tarea legislativa, pero también lo es para el resto de los poderes. En palabras de Lorenzo Córdova, la función de garantía o de defensa de la Constitución tiene que estar encaminada, a la protección de los derechos de las minorías, ante todo del derecho a no padecer la tiranía de la mayoría<sup>68</sup>.

### 1.3 Control del poder y Democracia

El control del poder es uno de los dos ejes que conduce la teoría del constitucionalismo moderno, de ahí que se afirme que el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución<sup>69</sup>. Si bien los primeros esfuerzos por controlar el poder político pueden observarse desde las primeras formas de organización política, la evolución histórica del control del poder reconoce en el liberalismo político, sus primeras aportaciones, particularmente en las ideas de Locke y Montesquieu de las cuales ya se ha hablado con anterioridad. Sin embargo en lo que respecta a su aportación práctica es en la experiencia inglesa, tras el triunfo de la revolución Gloriosa, donde por primera vez un poder ajeno e independiente al rey, el Parlamento, daría lugar a lo que años más tarde se conocerían como mecanismos de control parlamentario.

Una de las principales razones que motiva la acción de controlar el poder se encuentra en lo que Karl Loewenstein define como la *demonología del poder*<sup>70</sup>,

---

<sup>68</sup> Córdova, Lorenzo. *Derecho y poder... cit.*, p. 290

<sup>69</sup> Aragón, Manuel. *Op cit.* p. 81

<sup>70</sup> Loewenstein. Karl. *Op.cit.*, p. 8

como el peligro inherente al poder, que es al final de cuentas un producto y reflejo del hombre mismo incluidas sus bondades e inexorablemente también sus ambiciones; *si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario*<sup>71</sup>. Así tal como lo ha demostrado la historia de la humanidad, incluso aquellos gobiernos que accedieron al poder mediante la voluntad popular, pueden degenerarse en el abuso y la arbitrariedad, de tal suerte que no basta la legitimidad democrática como freno al poder, sino que son necesarios mecanismos constitucionales que le contrarresten.

Empero tal como lo describe el propio Loewenstein incluso aquellos controles establecidos en las Constituciones<sup>72</sup>, ya sea al distinguir entre varios detentadores del poder, o mediante una serie de mecanismos para limitar el poder, estos han sido transformados en su propósito opuesto, derivando en la perversión de la Constitución por la autocracia moderna<sup>73</sup>.

Frente al problema de la concentración del poder, se han creado mecanismos que tienen por objetivo conducir el ejercicio, previniendo que éste pueda desviarse o pervertirse hasta llegar a la arbitrariedad. Al respecto Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero definen los límites al poder, como el sometimiento del poder a las normas, y en donde la legitimidad del poder dependerá del respeto a éstos límites impuestos por la norma que lo ha instituido<sup>74</sup>.

En este sentido, Guglielmo Ferrero, recoge tanto el tema de la legitimidad como el necesario control del poder, mediante la relación entre gobernantes y gobernados, expresada en un acuerdo tácito sobre ciertos principios y reglas que fijan la atribución y límites del poder<sup>75</sup>. De modo que, es posible observar a través

---

<sup>71</sup> Hamilton, Jay, Madison. *El federalista*. 2° ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1780, p. 220

<sup>72</sup> Karl Loewenstein clasifica las Constituciones de acuerdo a su carácter normativo, nominal y semántico. La primera corresponde a una norma constitucional que gobierna el proceso político o bien el proceso del poder se ajusta a las normas, en este sentido la constitución es un traje adaptado a la realidad. Mientras que las constituciones consideradas nominales son aquellas que no logran incidir en las dinámicas de la vida política, por lo que su objetivo primario es educacional, teniendo como meta convertirse en una constitución plenamente normativa. Y finalmente la Constitución semántica es aquella en la que la configuración del poder está congelada en beneficio de los poderes facticos, en ésta no existe concordancia entre la norma escrita y la realidad, por lo tanto al beneficiar la permanencia de los detentadores del poder, deja de funcionar como un instrumento que limite el poder político. (Loewenstein:1956: 147-153)

<sup>73</sup> *Ibidem.*, p. 144-147

<sup>74</sup> Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. *Op.cit.*, p.24

<sup>75</sup> Ferrero, Guglielmo. *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*. Buenos Aires, Interamericana, 1943, p.311

del concepto de legitimidad, dos sentidos, el primero como ya se mencionaba desde el primer apartado, con respecto a titularidad del poder en sí mismo y de quien lo ejerce, como facultad, y el segundo correspondiente ya no sólo al acuerdo entre quienes gobiernan y quienes son gobernados, sino también a partir del ejercicio limitado del poder público, particularmente desarrollado desde el constitucionalismo democrático. Así vistos los límites al poder, de acuerdo con Bobbio son una expresión de racionalidad, que funcionan como una suerte de fuente que reafirma la legitimidad del poder, siendo las Constituciones el principal instrumento mediante el cual se le pretende limitar.

Loewenstein señala que en un Estado constitucional existe un poder limitado cuando varios detentadores independientes del poder u órganos estatales participan en el ejercicio del poder político, y cuyas funciones asignadas para ellos son sujetas a controles recíprocos por otros detentadores<sup>76</sup>, siendo su principal objetivo el prevenir la arbitrariedad o abuso del poder político, dentro del marco de las leyes. Empero, ahora con un agregado importante, el de la reciprocidad, puesto que al hablar de un conjunto de detentadores del poder político independientes entre sí, entendiéndose más de uno, con una capacidad real de observancia entre ellos, no unilateral, obligatoria y no discrecional será posible garantizar aquello que el propio Lowenstein ha descrito como uno de los valores sociopolíticos en cualquier sociedad; el equilibrio entre libertad y autoridad, en donde la libertad de los destinatarios sólo es posible en la medida que el ejercicio del poder político sea adecuadamente controlado<sup>77</sup>.

Los controles del poder juegan un rol fundamental en el establecimiento de un sistema democrático constitucional, entre otras razones, por ser éstos, los mecanismos que inhiben la posibilidad de ejercer arbitrariamente el poder político, sin que ello signifique paralizar la acción de los órganos mismos del poder. Para ello, es necesario que el poder sea a) distribuido, b) regulado, c) limitado, d) accesible, y g) controlado<sup>78</sup>; condiciones sin las cuales no es posible afirmar que se está frente a un poder controlado.

---

<sup>76</sup> Loewenstein, Karl. *Op.cit.*, p. 29

<sup>77</sup> *Ibidem.*, p. 9

<sup>78</sup> Valadés, Diego. *Op.cit.*, p. 9

Entre los principales mecanismos constitucionales que buscan inhibir el poder político arbitrario, de acuerdo con Norberto Bobbio son: 1) el control del poder ejecutivo por parte del poder legislativo; 2) el control eventual del parlamento en el ejercicio del poder legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional a la que se pide el establecimiento de la constitucionalidad de las leyes; 3) una relativa autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados frente al gobierno central; 4) un poder judicial independiente del poder político<sup>79</sup>.

Karl Lowenstein sugiere identificar tres etapas comúnmente relacionadas entre sí, que sirven para reconocer el rol y naturaleza del poder político, en cualquier sistema:

1. La designación de los detentadores del poder, es decir como el poder político es ganado para un solo o varios detentadores.
2. Ejercicio del poder, como el poder una vez ganado es ejercido; este es el problema de la asignación y distribución de las diferentes funciones relevantes para la vida comunitaria, entre los distintos detentadores.
3. El control del poder, como el ejercicio del poder por uno o varios detentadores es controlado.<sup>80</sup>

Una vez identificada, en qué consiste el tipo de designación, el ejercicio y los controles del poder político, es posible determinar el criterio básico en el estudio del poder político, el cual consiste en distinguir a lo largo del proceso del poder institucionalizado, cuan compartido o concentrado es éste. De modo que, la dispersión o concentración del poder político es observable primeramente en el mecanismo de acceso, a través la designación de los que estarán legitimados para ejercer el poder y posteriormente, en la manera mediante la cual se ejerce dicho poder.

Por lo que, si el poder es alcanzado a través de elecciones libres, candidatos y partidos competitivos, existe una designación compartida del poder, mientras que la concentración del poder está presente sólo si el poder de quienes lo poseen es ganado por la fuerza o la manipulación de las elecciones. En lo que respecta al

---

<sup>79</sup> Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 19-20

<sup>80</sup> Loewenstein, Karl. *Op.cit.*, p. 7

ejercicio del poder, éste es considerado compartido, por ejemplo, cuando la función legislativa es realizada conjuntamente por el Gobierno y el Parlamento o bien cuando dos cámaras participan en ésta labor, y es concentrado, en tanto la función legislativa es monopolizada por cualquiera de los poderes<sup>81</sup>.

De tal suerte, que si quisiéramos clasificar el tipo de régimen político, mediante el criterio básico del poder compartido y la concentración del mismo, encontraremos que son estos el marco conceptual presente en la dicotomía básica entre democracia constitucional y autocracia<sup>82</sup>. Sin embargo, tal como se analizará en el último apartado, sobre el problema de concentración del poder de las entidades federativas en México; aún cuando se puede estar frente a poderes legal y legítimamente constituidos mediante procedimientos aparentemente democráticos e incluso ser coincidentes en su orden jurídico local con los principios de separación de poderes, no sólo con respecto a la distribución de funciones entre los órganos de gobierno sino también de manera expresa mediante controles al poder político y el reconocimiento a los derechos fundamentales, éstos gobiernos en la práctica terminan funcionando como auténticas autocracias.

El análisis del fenómeno del poder político visto a la luz del régimen democrático constitucional, no puede obviar la existencia de un poder efectivamente controlado a través del principio efectivo de separación de poderes, ni mucho menos afirmar de facto se encuentran respetados totalmente los derechos fundamentales. De ahí que, sea necesario esgrimir los parámetros y elementos mediante los cuales será posible evaluar el cumplimiento de dichos principios, así como la distinción entre los diversos tipos de controles y su funcionamiento en el régimen como en el sistema político.

---

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p. 13

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p. 29-31

### 1.3.1 Teoría del control. La tipología de los controles.

Con la finalidad de ir trazando los elementos teórico-metodológicos que permitan obtener los parámetros respecto al funcionamiento de las técnicas de control del poder político en las entidades federativas, en éste apartado, realizare un breve recorrido respecto a la teoría de control de Karl Loewenstein, Manuel Aragón y Diego Valadés.

#### 1.3.1.1 Karl Loewenstein

Karl Loewenstein en su teoría sobre el control del poder, realiza una clasificación en primer lugar respecto de los controles a partir de su ámbito de aplicación, en horizontal y vertical. De manera general los controles horizontales, funcionan entre la totalidad de los detentadores del poder constituidos dentro del proceso de gobierno; el parlamento, gobierno, tribunales y electorado. En tanto los de tipo vertical corresponden a los patrones de acción e interacción ya no sólo entre la totalidad de los poderes instituidos sino también con la sociedad en su conjunto.

En lo que toca a las técnicas de control horizontal, a su vez son subdivididas en dos tipos, las intra-orgánicas e inter-orgánicas. Las técnicas **intra-orgánicas**, son aquellas que tienen lugar dentro de la misma organización que detenta el poder. El espacio donde logran desarrollarse de manera efectiva, se encuentra en las organizaciones colegiadas, con múltiples miembros como detentadores del poder, tales como el parlamento, el gabinete, las cortes y los cabildos municipales.

El ejemplo que comparten todas las democracias constitucionales es el poder legislativo, en donde los controles inter-orgánicos guardan un importante rol en el funcionamiento del mismo, del cual señala una especie de requisitos básicos. El primero es derivado a partir del *requerimiento de independencia funcional*, es decir que el poder Legislativo logre funcionar sin presiones externas o interferencias de los otros poderes constituidos o extra-constitucionales. El segundo, es

denominado *autonomía funcional*, fundado en la protección de la minoría respecto del control mayoritario, por lo que el manejo interno de la asamblea debe prevalecer la igualdad entre los miembros. Y finalmente, la institución de *bicameralismo*, en el entendido que la división de dos ramas independientes, que se verifican y controlan mutuamente<sup>83</sup>.

Por su parte las técnicas desarrolladas entre varios detentadores del poder son considerados controles **inter-orgánicos**, esta categoría de controles hace referencia a las relaciones recíprocas entre distintos poderes independientes, como una de las principales características de los estados constitucionales que le diferencia de las autocracias, es decir la distribución de varias actividades estatales entre los poderes independientes, que constitucionalmente requieren cooperar en la conformación del Estado. De modo que distingue básicamente entre dos tipos de controles, aquellos que son de tipo obligatorio y los opcionales. Un ejemplo de los primeros es la ratificación de los tratados internacionales por el Senado, previo presentación del presidente en Estados Unidos. Mientras que de tipo opcional, un ejemplo podría ser el poder de veto presidencial, que puede o no ser utilizado por el ejecutivo.

El control inter-orgánico según Loewenstein, opera entre el gobierno, la asamblea, los tribunales y el electorado, se resumen de la siguiente manera: 1) los controles de la asamblea sobre el gobierno; 2) los controles del gobierno sobre la asamblea; 3) los controles de los tribunales sobre la asamblea y el gobierno y 4) los controles del electorado sobre los tres poderes<sup>84</sup>. Aunque sólo son los primeros tres de carácter permanente, más allá de los procesos electorales.

Respecto del **control de la asamblea sobre el gobierno**, éste tiene por objetivo eliminar todo tipo influencia sobre el parlamento, sobre los nombramientos de sus miembros, procesos y funciones realizadas; por lo que el autor sostiene como elementos indispensables, además de los ya arriba señalados, la incompatibilidad de funciones en el legislativo y el gobierno, así como la eliminación de la corrupción y el “patronaje”. Por lo que para lograr la

---

<sup>83</sup> *Ibidem.*, p. 173-183

<sup>84</sup> *Ibidem.*, p. 185



independencia de la asamblea frente al gobierno, de manera efectiva, el parlamento debe poseer el monopolio por entero del proceso legislativo.

Los mecanismos de control parlamentario se llevan a cabo fundamentalmente en tres áreas:

1. Designación del gobierno. Nombrados a partir de dos métodos, a través de la elección directa o mediante la designación de la asamblea, el primero corresponde a los regímenes presidenciales y el segundo a los de tipo parlamentario. De modo que, sólo en los gobiernos parlamentarios existe un control permanente del parlamento sobre el gobierno, en tanto el parlamento no sólo está facultado para la integración del gobierno, sino también para su destitución.

2. Controles de rutina política. Tales como las preguntas e interpelaciones de la conducta gubernamental, la integración de comités de investigación, ratificación de tratados internacionales, la ratificación de los miembros del Poder Judicial, la milicia y otras posiciones de importancia como miembros del gabinete. En general todos aquellos actos encaminados a las actividades gubernamentales.

3. Remoción del gobierno a través del voto de censura o de desconfianza. Este mecanismo es únicamente observado en los regímenes parlamentarios, en tanto el parlamento puede apelar a la responsabilidad política del gabinete y obligarle a dimitir, tras haberle retirado su confianza. Mientras que en los regímenes presidenciales, no se prevén mecanismos mediante los cuales el Congreso pueda remover el gobierno, además que en estos regímenes el gobierno tiene un periodo fijo<sup>85</sup>.

Respecto al tema de **los controles del gobierno sobre el parlamento**, es posible observarlo desde dos áreas; por un lado la influencia del gobierno en las distintas etapas del proceso legislativo, tales como la iniciativa, la redacción y aprobación, así como a través del presupuesto y otras prerrogativas. Un ejemplo muy conocido de este tipo de control es el veto, basado en lo que el Loewenstein define como interdependencia para la coordinación, desarrollado primordialmente en los sistemas presidenciales. De ahí que este tipo de controles inter-orgánicos

---

<sup>85</sup> *Ibidem.*, p. 192-200

del gobierno sobre la tarea legislativa, tiendan a ser más fuertes bajo el presidencialismo. Por su parte, la segunda área de influencia del gobierno sobre la asamblea, se encuentra en la facultad de disolución, éste es el mecanismo opuesto al voto de desconfianza de los sistemas parlamentarios, ejercido por el parlamento sobre el gobierno, éste tiene el derecho de disolver la asamblea y llamar a nuevas elecciones<sup>86</sup>.

Finalmente, el último de la clasificación de los controles inter-orgánicos permanentes de las democracias constitucionales, presentado por el autor, es el correspondiente al **control del poder judicial sobre el gobierno y el parlamento**. Del mismo modo que el control del parlamento sobre el gobierno, éste se basa en la independencia como principio fundamental, en tanto sólo será posible administrar la justicia de manera imparcial y conforme a la ley, siempre que se encuentre protegida de cualquier influencia o presiones de los poderes constitucionales como de poderes externos. Al respecto señala el autor que la independencia judicial puede ser observada desde su aspecto personal y funcional. Esto implica en primer lugar, que los jueces no pueden ser removidos, excepto por causas claramente establecidas y reconocidas por la norma, al tiempo que dichas causas deben ser acompañadas de un procedimiento formal. Así mismo, la tarea judicial del juez debe estar libre de cualquier influencia o intervención. De modo que bajo este principio, sólo los tribunales constituidos legalmente sostendrán el monopolio judicial<sup>87</sup>.

La designación de los miembros del poder judicial, debe buscar evitar las designaciones por consideraciones políticas. Entre los tipos de designación señalados se encuentra la vía de elección popular utilizada en un buen número de los estados miembros de Estados Unidos, procedimiento que no ha logrado demostrar su éxito sobre otras formas de designación, sino por el contrario entre sus principales críticas se centra la falta de independencia judicial inclinada a la manipulación de los votantes y de los partidos políticos que le sostienen. Otro de

---

<sup>86</sup> Idem.

<sup>87</sup> Idem.

los métodos de designación es la elección de los jueces por el parlamento, pero que igual que la anterior es susceptible al abuso y la influencia política.

Por su parte Estados Unidos cuenta con un modelo que países de América Latina como el nuestro han adoptado, proceso en el que participan tanto el gobierno como el legislativo, al Presidente nominar a los candidatos, que serán ratificados por el Senado, procedimiento en el que el rechazo de la selección presidencial es muy poco común, aunque algunas veces puede encontrar una fuerte oposición. Aquí la participación del Senado constituye un importante control inter-orgánico sobre el gobierno. La forma de designación más utilizada es a través del nombramiento del gobierno, combinada con la participación del propio poder judicial mediante un servicio de carrera, mismo que busca promover a sus miembros y disciplinarlos, al tiempo que busca disminuir la influencia del gobierno.

Entre los controles que ejerce el poder judicial sobre los otros poderes, el autor enumera tres tipos:

1. El derecho de los tribunales a supervisar y controlar las actividades administrativas del Ejecutivo de conformidad con la ley. Este comprende la decisión de controversias relacionadas con las acciones de la administración pública que tiene afectaciones sobre la propiedad y libertad de los ciudadanos.
2. La revisión de la constitucionalidad de la legislación aprobada en conjunto por el gobierno y el parlamento. Este control es particularmente desarrollado de manera teórica y práctica en Estados Unidos, aquello que en los principios de la democracia constitucional se explicaba como control de constitucionalidad.
3. Este último, corresponde a las decisiones tomadas respecto de los conflictos concernientes a la competencia de los otros poderes; aquello que con frecuencia se conoce como la “judicialización de la política”<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> *Ibidem.*, p. 238-240

### **1.3.1.2 Manuel Aragón**

La teoría de Manuel Aragón se caracteriza por dilucidar ampliamente el tema de los conceptos, observado en su tipología respecto de los controles, si bien no tan pormenorizada como la propuesta de Loewenstein, si de gran relevancia para el objeto de estudio. Bajo esta lógica, sostiene la importancia de la Constitución en el ejercicio del control, que define como una unión indisoluble.

De este modo, tomando como base la distinción de Jellinek, respecto de las garantías sociales, políticas y jurídicas, realiza una primera clasificación de controles institucionales y no institucionales, ubicando dentro de los primeros a los jurídicos y políticos. Mientras que dentro de los no institucionales encuentra a los de tipo social, caracterizados por ser más generales y difusos.

En lo que toca a los institucionales, los controles políticos y jurídicos guardan notables diferencias entre sí, los primeros son de carácter subjetivo, debido a que la valoración del objeto sometido a control está basado en razones políticas o de oportunidad, por lo tanto el ejercicio de control es voluntario, quien controla puede ser un órgano, autoridad o sujeto de poder que se encuentra en una posición de supremacía o jerarquía. En contra parte, los jurídicos, se definen por su carácter objetivado, basado en razones jurídicas, sometidas a reglas de verificación, su ejercicio es necesario, ya no sujeto a la voluntad del órgano de autoridad, sino en éste caso ejercido por un órgano independiente e imparcial, dotado de independencia técnica para resolver cuestiones de derecho, por lo que sus acciones se encuentran fundadas y motivadas en lo establecido por la norma. Otra diferencia importante, es el resultado del propio control, puesto que si el resultado es negativo para el objeto controlado, necesariamente quién ejerce el control emitirá como consecuencia jurídica una sanción, en tanto en el control político no implica necesariamente la emisión de una sanción.

Sobre el objeto de los controles, es importante señalar que para el caso de los controles jurídicos estos tienen por objeto los actos jurídicos de los órganos o autoridades, entendiendo por estos actos o normas que puedan observarse dentro de las predeterminaciones del derecho. Aquí es preciso tener cuidado con no

confundir la tarea de los tribunales en materia penal o administrativa con el control jurídico o político, donde lo que se juzga es un delito o una falta administrativa, pero no un producto objetivado de determinados órganos u oficios, ni tampoco actos políticos, con clara afectación sobre el órgano del poder del que es titular<sup>89</sup>.

En tanto el control político es definido como la capacidad de fiscalización o de imposición, de modo que no se basa en la independencia, sino en la superioridad y sometimiento de los órganos que ejercen el control. Teniendo entre sus criterios valorativos total libertad, lo que el autor define como oportunidad política y no a partir de valoraciones fundadas en razonamientos normativos como ocurre con los controles jurídicos, aunque nuevamente aquí no debe confundirse con la potestad jurídica concedida sobre la capacidad misma de ejercer el poder. El ejemplo que lo ilustra claramente es el control parlamentario, cuyo resultado como se observa en su aplicación no corresponde a una sanción sino más bien a los efectos que operan de manera indirecta, ya sea erosionando al órgano, o la mayoría política que lo sustenta, incitando a la crítica que realiza la opinión pública, incidiendo sobre el cuerpo electoral, entre otras, resultados que pueden ser inmediatos y otras al activar los controles sociales y jurídicos.

Entre las aportaciones de su teoría del control del poder, está el clarificar la confusión entre controles jurídicos y políticos. Al considerar un control jurídico como aquel que el derecho reconoce y prevé para su realización, y que en el caso de tener consecuencias negativas, éste puede resultar en una sanción. Mientras que el político presente o no en la norma, de carácter subjetivo, debido a la valoración del objeto sometido a control es más bien un ejercicio voluntario. Al tiempo que aclara, que si bien en el estudio de los controles del poder, tanto jurídicos como políticos, es obvio encontrar de éstos últimos una regulación jurídica, al situarse como se señalaba con anterioridad dentro de los controles institucionales, se tienda a estudiarles no desde su condición característica, sino desde su regulación. De modo que, aún cuando un fenómeno político, como el poder mismo, se encuentre previsto en el derecho, no es necesario convertirlo en fenómeno jurídico para ser tomado como objeto de estudio por el jurista.

---

<sup>89</sup> Aragón, Manuel. Op cit. p. 138

Entre las conclusiones del autor, en lo que hace a su teoría del control, destaca que si bien la base sobre la cual descansa el Estado constitucional, es la existencia de controles jurídicos, éste no podría sobrevivir sin los controles políticos y sociales. Y en el mismo sentido, el Derecho a través del marco constitucional tiene un papel de garante, al posibilitar el ejercicio de los controles políticos y sociales, no por ser vía de tramitación, sino más bien por ser la fuente de “derechos” que hacen efectivo la capacidad de control<sup>90</sup>.

### **1.3.1.3 Diego Valadés**

Finalmente el último de los autores que retomo, el jurista mexicano Diego Valadés agrega algunos elementos teóricos y empíricos en el estudio de los controles del poder público.

Particularmente me parece importante el hecho de ubicar la problematización del control de poder en su contexto, es decir al considerar el funcionamiento de los controles dependiendo del contexto político del que se trate, de tal suerte que considera su carácter múltiple; configuración normativa, la disposición de aplicarlos, la articulación de fuerzas políticas (partidos, corrientes, medios, liderazgos), las expectativas colectivas con relación a la efectividad de la acción gubernamental, los niveles de confianza o de reserva a propósito de la actividad política, el sentido de oportunidad y el compromiso democrático de los dirigentes<sup>91</sup>.

Razón por la que el estudio a realizar respecto de los controles en la entidades federativas necesariamente tendrá que abordar por una lado las prescripciones normativas, pero sin dejar de abordar los elementos fácticos, es decir las conductas políticas. De tal suerte que éste pueda resultar un estudio lo más cercano al funcionamiento real de dichos controles.

Entre las características sobre el funcionamiento de los controles de poder, encontramos que estos actúan como parte de un sistema, en el que cada uno de

---

<sup>90</sup> *Ibidem.*, p. 81

<sup>91</sup> Valadés, Diego. *Op.cit.*, p. 12

los instrumentos tiene efectos en el comportamiento de los demás y es la interacción de todos la que permite apreciar sus aciertos y defectos. Por otra parte, es importante subrayar que por definición, controlar el poder es un acto de control, por lo que al ser los controles parte del poder mismo, los mecanismos deben tener un carácter bidireccional, de modo que el poder que ejerce el control no se convierta en aquello que busca evitar<sup>92</sup>.

Bajo ésta lógica se puede leer en la obra de Valadés otro objetivo importante, el de la efectividad del control del poder, ya no sólo el de la salvaguarda de los derechos fundamentales sino también como garantía del poder mismo, es decir en la preservación de su legitimidad. Por lo que el enemigo del poder no se encuentra fuera de él, sino por el contrario se encuentra en el ejercicio del poder arbitrario, que sin proponérselo, lleva el poder a la ilegitimidad y, por lo mismo, al colapso<sup>93</sup>. En este sentido, se puede afirmar que los mecanismos de control, constituyen fuentes de legitimidad del poder<sup>94</sup>, al salvaguardar los intereses colectivos frente a la irrupción de un poder no legítimo, pero sobre todo al constituir un importante mecanismo que permite la subsistencia del régimen constitucional democrático.

Diego Valadés del mismo modo que Manuel Aragón, distingue en primer lugar los controles según su campo de acción, resultando en dos tipos de niveles; internos y externos. Los primeros se caracterizan por la autoaplicación, al ser ejercidos por un mismo órgano, estos pueden producir distintos grados de concentración o desconcentración (ejercidos por los órganos de un Estado federal), cuya naturaleza puede ser de tipo política o jurídica. Mientras que los segundos, considerados controles externos suponen la intervención de agentes de la sociedad, como medios de comunicación, organizaciones ciudadanas o el electorado mismo.

Respecto de la distinción entre controles políticos y jurídicos, señala que los primeros son los más dinámicos, intangibles y eficaces. Dinámicos porque su tramitación es formalista a diferencia de los jurídicos; intangibles, porque no se

---

<sup>92</sup> *Ibidem.*, p. 17

<sup>93</sup> *Idem.*

<sup>94</sup> *Ibidem.*, p.29

desenvuelven mediante tecnicismos como los jurídicos, y eficaces porque sus resultados pueden producirse de inmediato y con efectos generales<sup>95</sup>.

En su teoría de los controles, otro elemento que sin duda es relevante es el de las interacciones, como aquellas que verdaderamente dan sentido a un sistema constitucional, no sólo entre las múltiples combinaciones de controles sino también respecto de otros sistemas que integran el sistema constitucional y el sistema político; tales como el sistema electoral y el sistema de partidos. La relación que guarda el sistema representativo con el funcionamiento de los controles es de acuerdo con Diego Valadés, de tal importancia que la eficacia de los controles se debe a los efectos que ésta relación guarda sobre la estructura del poder.

#### **1.4 Las interacciones: sistema electoral y diseño institucional (sistema de controles).**

A partir de la importante relación entre el sistema representativo y el conjunto de controles, sobre todo en lo que respecta a la eficacia de estos últimos en el ejercicio del poder, es necesario explicarlo de manera detallada. La democracia representativa requiere, por definición, de procedimientos que permitan que la representación popular se articule de la manera más diáfana posible, de modo que el funcionamiento eficiente o deficiente de éste no sólo influirá irremediabilmente sobre la propia democracia, sino que también influirá sobre las formas adoptadas por la Constitución para el control del poder<sup>96</sup>.

En este sentido, la definición de sistema electoral como el conjunto de reglas y procedimientos que garantizan el acceso al poder en una democracia y por lo tanto que hacen posible la representación política, es fundamental para entender el funcionamiento de los controles, que como ya se señalaba son instrumentos de legitimación y conservación del poder. Por lo que la efectividad de los controles puede depender en origen de un sistema electoral que limite o amplíe la

---

<sup>95</sup> *Ibidem.*, p. 3

<sup>96</sup> *Ibidem.*, p. 43



representación política, es decir al privilegiar o no la pluralidad sobre la gobernabilidad; como efectos ineludibles de cualquier sistema electoral.

Por lo que, si bien el sistema de controles puede estar muy bien diseñado, pero si se le comprime dentro de un sistema representativo (electoral) con mayores desviaciones de las razonablemente aceptadas, sus resultados serán deficientes. Ocurriendo lo mismo en el fenómeno inverso donde puede existir un sistema electoral muy abierto, pero su conjunto de controles se encuentre mal configurados o inestables; el sistema representativo puede verse desvirtuado en su funcionamiento. En palabras de Diego Valadés; *si la organización de los controles no se previó o no actúa para garantizar que el vértice del poder se mantenga en el mismo sentido de apertura, entonces los controles comenzarán a trabajar en sentido opuesto al sistema representativo y afectarán en grado variable, sus bondades. Cuando en el vértice del poder los controles reales se vuelven excesivamente tenues, dejan de garantizarse los espacios de libertad que requiere como mínimo un sistema representativo*<sup>97</sup>.

Ya en el siglo XIX John Stuart Mill manifestaba su preocupación respecto de las amenazas de las democracias, particularmente respecto de la tiranía de las mayorías, detallada por Alexis de Toqueville en *La democracia en América*, trabajo en el que se basó no sólo para resaltar el valor de la libertad como eje de control del poder democrático, sino también para redactar sus *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Donde coloca entre otros temas, la falta de representación minoritaria como causante de la tiranía de la mayoría, por lo que propone resolver ésta ausencia a través de los mecanismos de representación, en el sistema electoral, como elemento clave de cualquier democracia igualitaria, efectivamente representada. Así lo esboza: ... *Que la minoría debe ceder ante la mayoría; que el número más pequeño debe someterse al más grande, es una idea con la que estamos familiarizados. Y de acuerdo con ella, los hombres piensan que no necesitan ya hacer uso de su inteligencia; no se les ocurre que pueda haber un término medio entre permitir que la minoría sea igualmente poderosa que la mayoría, y eliminar completamente a la minoría. En un cuerpo representativo*

---

<sup>97</sup> *Ibidem.*, p. 45

*que se opone a deliberar, la minoría debe ciertamente supeditarse a la mayoría, y en una democracia igualitaria, la mayoría del pueblo, a través de sus representantes, tendrá más votos y prevalecerá sobre la minoría y sobre los representantes de ésta*<sup>98</sup>.

De este modo, la correlación entre ambas variables, sostiene la efectividad o no del control del poder como del propio modelo democrático, incluso más allá de si se está frente a un régimen presidencial o parlamentario, característica que puntualiza Valadés es más bien secundaria, porque *el nudo de los problemas reales está en la capacidad de expresión y acceso al poder de la ciudadanía, y en las posibilidades reales de control del poder*<sup>99</sup>.

#### **1.4.1 Los sistemas electorales, elementos teóricos.**

Una vez planteada la importancia de los mecanismos de acceso al poder público y su interacción con el diseño de controles, como dos vértices que hacen posible de manera efectiva el control real del poder, mismos que servirán de referencia para el desarrollo de la radiografía del poder público estatal. Antes de concluir éste primer capítulo, es necesario señalar algunos elementos teóricos que permitan comprender los alcances del sistema electoral, más allá de formulas que traducen votos en escaños (representación política), sino sobre sus efectos e implicaciones políticas, como instrumentos de garantía de la democracia, al dotar de reglas y procedimientos que hacen posible la transferencia pacífica del poder y siendo los propios sistemas electorales, una posibilidad para medir el grado de **democraticidad** en los sistemas representativos.

Si bien el origen de los sistemas electorales se encuentra vinculado a los procesos electorales, la ampliación del sufragio universal y el desarrollo

---

<sup>98</sup> Stuart Mill, John. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid, Alianza editorial, 2001, p. 153-154

<sup>99</sup> Valadés, Diego. *Op.cit.*, p. 46

sociopolítico y político institucional de las democracias occidentales<sup>100</sup>. Es importante advertir que dentro de los propios modelos democráticos, existen mecanismos más democráticos que otros, es decir aquellos sistemas con niveles más altos de democraticidad, respecto de sus efectos sobre la representación política.

El sistema electoral, tal como ya se señalaba líneas arriba, es definido por Dieter Nohlen como el conjunto de reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc.)<sup>101</sup> De modo que, mediante el sistema electoral la voluntad ciudadana expresada en votos es transformada en representación política.

Los sistemas electorales se caracterizan por ser estructuras complejas, que integran preceptos normativos, elementos técnicos y sociopolíticos<sup>102</sup>. De tal suerte, que sus implicaciones se observan no sólo en los procesos electorales, sino que inciden de algún modo en distintas esferas y actores propios de la comunidad política, los ciudadanos, los partidos políticos, el régimen de gobierno y el diseño de controles, entre otros. Y de ahí su importancia, para observarlo a partir de la relación con otras variables.

Así mismo, vale señalar que la adopción de un sistema electoral es una decisión de tipo política, tomada por el poder legislativo y cuyos efectos recaen principalmente sobre los partidos políticos<sup>103</sup>, que son también los integrantes del órgano representativo. Por lo que el sistema electoral, es una herramienta manejable por conveniencias políticas que se contraponen en un determinado momento histórico; por un lado aquellos que pugnan por hacer del sistema un mecanismo que amplíe la pluralidad y el acceso al ejercicio del poder, y por el otro

---

<sup>100</sup> Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. 3° ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004. p 381

<sup>101</sup> Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios*. en Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina. Nohlen, Dieter; et al. (Comps.), 2°ed., México, Fondo de Cultura Económica. 2007, p. 295.

<sup>102</sup> Vallès, Josep M., y Bosch, Agustí. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona, Editorial Ariel, 1997, p. 33

<sup>103</sup> Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona, Editorial Ariel, X, p. 107

de aquellos quienes persiguen reducir la pluralidad y restringir el acceso al poder público<sup>104</sup>.

De acuerdo con la teoría, existen tres tipos o familias básicas o tradicionales de los sistemas electorales; de mayoría, proporcional y mixto. Mismos que se distinguen entre sí, respecto a la fórmula de decisión, el efecto que produce en la distribución entre votos y escaños, y el principio o fin político sobre la representación.

Los **sistemas electorales mayoritarios** se caracterizan por privilegiar la formación de gobiernos con mayorías tanto de un partido como de una alianza de partidos, esto ocurre porque dentro del proceso electoral, el candidato que obtiene la mayoría, relativa o absoluta<sup>105</sup>, de los votos “gana todo” y por lo tanto es el triunfador de la elección. Bajo este sistema se puede afirmar que únicamente cuentan los votos para el candidato ganador, mientras que los votos para el resto de candidatos no son efectivos o contados. Por lo regular, los sistemas mayoritarios son utilizados para elecciones unipersonales (cargo de Presidente de la República, Gobernadores, Alcaldes), aunque también se usan en órganos colegiados (legislaturas). Los partidos presentan candidatos individuales y el elector solo tiene una opción<sup>106</sup>.

Por sus características los sistemas electorales mayoritarios son relacionados, con la capacidad de conformar mayorías, incluso más allá de sí es verdaderamente una mayoría votada en las urnas. De modo que, favorecen la formación de gobiernos estables, aunque ello implique en la mayoría de las veces aumentar la sobrerrepresentación. Mientras que los sistemas proporcionales cuyo objetivo político es reflejar lo más cercano posible la diversidad del electorado, se centran en la representatividad más que en la gobernabilidad. Finalmente, este

---

<sup>104</sup> Vallès, Josep M., y Bosch, Agustí. Op.cit., p. 13-14

<sup>105</sup> Cuando nos referimos a la “mayoría relativa”, se entiende que el partido o candidato con mayor número de votos, independientemente del porcentaje que representa del total de votantes, es el ganador. Mientras que para la “mayoría absoluta”, se requiere obtener el 50% más uno de los votos para ganar la elección, por lo que regularmente se asocia con una segunda ronda electoral (Nohlen, 2004:118).

<sup>106</sup> Juárez, Elizabeth del Carmen. *Los sistemas electorales municipales como materia pendiente en el proceso de democratización en México (Estudio de caso Jalisco, Michoacán y Veracruz 2006-2010)*, México, FCPyS-UNAM, Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad Ciencia Política), 2010, p. 76

tipo de sistemas, reduce la fragmentación partidaria, propiciando la formación de sistemas bipartidistas.

Por su parte, los **sistemas electorales de representación proporcional** tienen lugar cuando existe una proporcionalidad de votos lo más cercana a las fuerzas sociales, y grupos políticos en la población<sup>107</sup>. Este sistema busca igualar la intención del voto con la representación, al conducir una distribución proporcional al sentir ciudadano, respecto de su preferencia electoral. Es decir, a mismo porcentaje de votos, mismo porcentaje de escaños; aunque el resultado efectivo, estará condicionado a otros elementos del sistema, como el tamaño del distrito o circunscripción, el tipo de lista abierta o cerrada, etc.

La aplicación del sistema proporcional es altamente compleja, al requerir de fórmulas que permitan la distribución a cada lista en escaños, según su porcentaje de votación obtenida, entre los principales métodos más utilizados se encuentran el *método de D' Hondt*, que es una variante de los método del divisor, los votos obtenidos por cada partido se dividen, entre una serie de divisores, en operaciones consecutivas. La asignación de los escaños se rige según el cociente mayor (la cifra mayor), hasta que ya no queden más escaños por distribuir, con esta fórmula las diferencias entre porcentajes de votos y de escaños son mínimas, aun que debe mencionarse que la proporcionalidad dependerá del número de escaños disponibles en la circunscripción electoral. Y el *procedimiento de cociente electoral*, éste se caracteriza por la determinación de un cociente electoral o cantidad mínima de votos para obtener un escaño. Por lo que los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos recibidos. El cociente se obtiene mediante división, en la que el dividendo es siempre igual al total de votos válidos emitidos, mientras que el divisor cambia según la fórmula aplicada<sup>108</sup>.

El efecto político de este tipo de sistema, como ya se apuntaba, se centra en lograr el reflejo de la pluralidad política existente, incluyendo la representación de las minorías; razón por la que se atribuye a éste tipo de sistemas la posibilidad de

---

<sup>107</sup> Dieter, Nohlen. *Sistemas electorales y partidos...* cit. p.100

<sup>108</sup> *Ibíd*em, p. 72-75

garantizarla<sup>109</sup>. Aunque no tiene como objetivo la formación de mayorías, no significa que las impida, sino por el contrario, las promueve desde la pluralidad, a través de la negociación y el compromiso político entre diversas fuerzas sociales o grupos políticos. De modo que, impide el surgimiento de un sistema de partido dominante, en el que dicho partido debe su posición privilegiada básicamente al sistema electoral, tornándose difícil, sino imposible, cualquier cambio político<sup>110</sup>. Bajo estos sistemas existe un mayor riesgo de generar fragmentación partidista, por lo que favorece el desarrollo de sistemas pluripartidistas.

Finalmente los **sistemas electorales mixtos**, como su nombre lo indica, son una fusión de ambas fórmulas; mayoritaria y proporcional. La lógica de estos sistemas se centra en sumar las ventajas que otorgan los dos sistemas en uno sólo, aunque también podría causar un híbrido que combine sus defectos<sup>111</sup>. En lo que respecta a los efectos sobre la conversión de votos en escaños, se observa en este tipo de sistemas la manera de compensar las posibles desproporciones en la representación<sup>112</sup>. Por lo que, sí bien un partido obtiene la mayoría de los votos en un distrito uninominal y le es cedido la curul correspondiente, también los votos de los no ganadores son contados, repartiendo un cierto número de espacios de la asamblea entre todos los partidos.

Aunque pareciera ser un sistema electoral equilibrado que premia tanto a “ganadores” como “perdedores”, es importante destacar que en la mayoría de los sistemas electorales mixtos, se impone uno de los dos principios; que es el que de manera efectiva termina orientando la conversión de votos en la asignación de escaños<sup>113</sup>. Así por ejemplo en el sistema electora mixto para la integración de la Cámara de Diputados integrada por 500 diputados, son elegidos 300 por representación mayoritaria y 200 por representación proporcional, existe una predominancia mayoritaria, mientras que de los escaños a repartir

---

<sup>109</sup> Duverger, Maurice. Op.cit., p. 109

<sup>110</sup> Nohlen, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales.*, Caracas, Nueva Sociedad. 1995. p 50

<sup>111</sup> Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada.* 3°ed., México. Fondo de Cultura Económica. 2003, p. 93

<sup>112</sup> Valdés, Leonardo. *Sistemas electorales y de partidos.* Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. No.7, México,IFE, 1995, p. 18

<sup>113</sup> Vallès, Josep M., y Bosch, Agustí. Op.cit., p.84

proporcionalmente participan todos los partidos políticos, incluyendo el partido o los partidos con mayoría de distritos uninominales ganados.

Tabla. 1 Tipos o familias de los sistemas electorales			
Tipo o familia	Fórmula decisoria	Efecto	Objetivo político
Representación por mayoría	Gana la mayoría. Sólo cuenta el voto a favor del candidato ganador.	Disparidad máxima entre distribución de escaños y votos.	Formación de mayorías
Representación proporcional	El porcentaje decide. Todos los votos cuentan, cada voto tiene un mismo valor.	Proporcionalidad máxima entre distribución de escaños y votos.	Reflejar la diversidad del electorado
Mixto (Predominante mayoritario)	Cuentan todos los votos, aunque de manera diferenciada. Para los triunfos uninominales y para la distribución proporcional de escaños.	Reducir los efectos de la desproporcionalidad.	Favorecer la formación de mayorías e integrar a las minorías en la representación.

Fuente: Propia, con base en Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México Fondo de Cultura Económica, 2004. P. 100, Josep M., Vallés y Bosch, Agustí. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona, Editorial Ariel, 1997, p.195

Los **efectos de los sistemas electorales**, pueden variar según el tipo de sistema del que se trate, aunque también del contexto. Puesto que, aunque se aplique el mismo sistema en diferentes países sus consecuencias no serán iguales. De manera general es posible afirmar, que todos los sistemas electorales tienen efectos inevitables sobre la desproporcionalidad, es decir sobre la variación entre votos y escaños, por lo que la importancia de ésta radica en una cuestión de grado. Como ya se señalaba con anterioridad, se ha logrado comprobar de manera empírica, que la **desproporcionalidad** tiende a aumentar en sistemas mayoritarios, en tanto en los sistemas proporcionales es menor, en la medida que tiene por objetivo una representación más cercana a la realidad política.

Un segundo efecto importante de los sistemas electorales, se observa en el **sistema de partidos**, particularmente en aquellos que formando parte de la representación política mantienen una fuerza permanente y una incidencia efectiva sobre el sistema político. En 1950 Maurice Duverger, señalaría que los sistemas electorales mayoritarios favorecen la formación de sistemas bipartidistas, mientras que los sistemas proporcionales favorecen los sistemas multipartidistas. Desde entonces, distintos autores han realizados investigaciones respecto a los alcances

de dichas afirmaciones, que si bien demuestran que los sistemas mayoritarios son compatibles con situaciones pluripartidistas y a su vez los sistemas proporcionales favorecen el bipartidismo; ésta situación se encuentra determinada por más variables, como la competencia, tensiones socioestructurales, elementos ideológicos, entre otros.

La estructura de los sistemas de partidos no se explica de forma lineal y determinista; en tanto la causalidad, es circular, puesto que los efectos repercuten a su vez en las causas<sup>114</sup>. De este modo un enfoque por sí mismo, solo explica una parcialidad; por lo que es viable combinar los distintos enfoques que garanticen una explicación sobre la estructura de los sistemas de partidos más completa, donde se consideren todas las variables.

Así al observarse la relación entre sistema electoral y sistema de partidos, uno de los temas que se repite como variable explicativa, es el relacionado al grado de cohesión o fragmentación de los partidos políticos; puesto que de la misma manera en que se da una incidencia sobre la representación parlamentaria, como en la formación de gobiernos, también es visible un efecto en el grado de fragmentación del sistema de partidos representados en la asamblea o cuerpos representativos. Por lo tanto, la distribución dada por los sistemas electorales, configura un mapa de partidos representados, que reflejan un mayor o menor grado de concentración<sup>115</sup>.

Del mismo modo, que la desproporcionalidad, se han realizado estudios que permiten observar un mayor grado de fragmentación partidaria en los sistemas proporcionales, al permitir la entrada de un mayor número de partidos en la representación política. Mientras que en los sistemas mayoritarios, existe una mayor concentración. Además de la fragmentación partidaria, es posible observar la permisividad y restrictividad, que los sistemas electorales producen sobre la representación política. De tal suerte, que un sistema electoral es restrictivo cuando el acceso de los partidos a la legislatura está limitado por obstáculos y restricciones, por lo que pocos partidos logran obtener representación. Los

---

<sup>114</sup> Dieter, Nohlen. *Sistemas electorales y partidos...* cit. p.46

<sup>115</sup> Juárez, Elizabeth del Carmen. *Op.cit.*, p. 94



sistemas permisivos, por su parte, facilitan y permiten el acceso a un mayor número de partidos a la legislatura e incluyen una gran variedad de preferencias electorales<sup>116</sup>.

La permisividad y la restrictividad, se ajustan dentro de las dimensiones de gobierno y de representación, puesto que en la medida en que los sistemas son más restrictivos, estos se orientan hacia la maximización de la función de gobierno eficaz; esto en tanto privilegia la formación de decisiones mayoritarias sobre la representación de todas las preferencias, o del mayor número posible. Mientras que los sistemas permisivos maximizan la función representativa del gobierno democrático en la medida en que facilita la entrada de un mayor número de partidos, aumentando la probabilidad de que las decisiones que se tomen, requieran del acuerdo o la concurrencia de un mayor número de partidos<sup>117</sup>.

El último efecto, natural a todo sistema electoral, es el de la **sobrerrepresentación y subrepresentación**. En lo que respecta a las fórmulas mayoritarias, este efecto es más notorio, en tanto tiene por objetivo la formación de mayorías parlamentarias, más allá de si cuenta o no con una mayoría electoral, puesto que el partido con mayor porcentaje de votación “se lleva todo”; produciendo no pocas veces “mayorías artificiales”<sup>118</sup>. Por otra parte, los sistemas proporcionales sí bien no buscan formar mayorías parlamentarias, si impactan en la conversión de votos en escaños, debido a que las minorías electorales tienen la posibilidad de acceder a los espacios de representación, generalmente sobre representadas.

---

<sup>116</sup> Reynoso, Diego. *Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital.*, México. Porrúa. 2004. p 67-68

<sup>117</sup> *Ibíd.*, p. 72

<sup>118</sup> Se entiende por “mayorías artificiales”, a una representación mayoritaria no obtenida de manera proporcional a la mayoría votada, por lo tanto una mayoría fabricada o artificial se da a partir del propio sistema electoral y mediante un efecto de desproporción más o menos fuerte en la relación entre votos y escaños (Nohlen, 2004:447).

#### **1.4.1.1 Democracia, representación y sistemas electorales.**

La democracia y la representación política se han convertido en conceptos indisolubles, resulta casi inimaginable pensar el modelo de democracia moderna sin un proceso a través del cual los ciudadanos designen a aquellos que asumirán el poder y tomarán en nombre de la ciudadanía las decisiones de orden público. Por lo que sí bien la representación, no es característica única de los gobiernos democráticos, es sólo posible afirmar que existe una representación política democrática, en la medida en que es conformada vía un proceso electoral, que garantiza el sufragio universal, sino también porque el órgano en su conjunto refleja las diversas tendencias y orientaciones políticas existentes, sin exclusiones y en sus respectivas proporciones<sup>119</sup>.

Y de ahí la importancia del sistema electoral en la representación democrática, como un mecanismo que respete las proporciones y evite en lo posible la deformación de la voluntad ciudadana. Por lo que vale distinguir entre aquellos sistemas electorales, que ofrecen reglas, métodos y técnicas que garanticen una representación política más democrática, diáfana, espejo de la realidad misma. Sólo así, garantizado en las fases de la elección y la representación democrática, será posible dar paso al proceso ascendente del juego democrático; el de la deliberación y la decisión política desde la pluralidad, cuyo origen dimana de la realidad social y política.

En el mismo sentido, frente al sin número de desigualdades que actualmente padecen las sociedades modernas, es en la esfera de lo político en la que el principio de “un hombre, un voto” retoma importancia, puesto que en la medida en que se logre una mayor representatividad habrá mayor igualdad de valor del voto de cada uno de los electores, y a menor proporcionalidad, habrá mayor desigualdad. En este sentido, los sistemas mayoritarios, cuyos efectos son más proclives a la distorsión de la voluntad política, son de algún modo menos

---

<sup>119</sup> Bovero, Michelangelo. *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores.*, México. Editorial Trotta. 2002. p. 63

democráticos que el sistema proporcional e incluso potencialmente antidemocráticos<sup>120</sup>.

Finalmente observar la democracia desde el modelo de democracia constitucional implica aceptar de manera ineludible, que ésta es una forma efectiva que enmarca la competencia pacífica del poder político. Empero desde ésta óptica, no se trata de un poder concentrado, arbitrario e ilimitado sino de un poder de carácter democrático, cuyo centro son los ciudadanos, no sólo porque son estos la base de electores que permite iniciar el juego democrático, sino también porque es un poder ejercido por y desde la Constitución, en la que se encuentran positivizados los derechos fundamentales, como eje primigenio de la limitación del poder.

Por lo que, del mismo modo que no basta la existencia de procedimientos y reglas que permitan el desarrollo de los procesos electorales, el ejercicio efectivo del voto y la transformación de votos en representación política, para afirmar que se está o no frente a un modelo democrático. Tampoco basta la mera enunciación de principios constitucionales, sino que de manera efectiva, puedan constituirse en controles del poder e incidir en las dinámicas de la vida pública.

De modo tal, que el modelo de democracia constitucional desarrollado a lo largo del capítulo, pretende ser el lente que guíe el estudio del poder público en las entidades federativas en México. A partir de dos vértices, el del sistema electoral como vía de acceso al poder, y el del diseño de controles como mecanismos de legitimación, conservación y distribución del poder democrático.

---

<sup>120</sup> *Ibíd*em, p. 65-67

## II. Federalismo en México.

### 2.1 ¿Qué es el federalismo?

De acuerdo con el objetivo planteado sobre el estudio del poder en las entidades federativas, es fundamental trazar algunas líneas correspondientes al federalismo, no sólo como un elemento de distribución y control vertical del poder, sino también porque su funcionamiento en el Estado mexicano es un antecedente que ayuda a explicar el fenómeno de la concentración del poder público en manos de los gobernadores, así como la relación entre centro y periferia.

Desde la Constitución de 1824 hasta nuestros días, México ha adoptado el federalismo como su forma de Estado, sin embargo, más allá de su continuidad histórica, éste federalismo a diferencia de otros se ha caracterizado por una fuerte tendencia hacia la centralización, misma que ha traído como consecuencia distintas tensiones entre la periferia y el centro, problemas vinculados a la capacidad de acción y decisión de las entidades federativas y sus municipios, así como respecto a las acciones y decisiones provenientes desde el centro. De modo que, antes de continuar ahondando en el caso mexicano es necesario explicar lo que se entiende por federalismo, así como aquellos elementos que forman parte de su esencia y motivaciones históricas.

Un primer referente del concepto, lo encontramos en su raíz etimológica, en tanto proviene del vocablo *foedus* o *federare*, que expresa ligar, unir o alianza, y de ahí que sea posible señalar que un estado federal está integrado por varios estados o entidades<sup>121</sup>.

Sin embargo, de acuerdo con José María de la Serna y Máximo Gámiz Parral, si bien existe un importante número de estudios que se han realizado sobre el tema, muy pocos se han detenido a responder ¿qué es el federalismo?, debido a que no hay una definición que a todos satisfaga, pero sobre todo, que a la

---

<sup>121</sup> Gámiz, Máximo. *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*. 3ra ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 65

experiencia de todos los sistemas federales corresponda<sup>122</sup>. La mayoría de los autores se han centrado en señalar una serie de características mínimas que describen un sistema federal y que permiten diferenciarlo de otras formas de estado.

Manuel García Pelayo, señala las siguientes características:

- a) Hace posible la **organización política racional** de grandes espacios bajo el supuesto de relaciones de paridad entre las partes componentes, y no simplemente de relaciones supra y subordinación como en los imperios coloniales.
- b) No solamente responde a esta necesidad de adecuación entre una organización política firme y la amplitud del espacio, sino también (e independientemente de la amplitud espacial) a la **integración de unidades** autónomas en una unidad superior.
- c) Puede responder también a un principio de organización estatal que tenga como objeto la **máxima autonomía** de las unidades componentes, sea ello por motivos de índole técnica o axiológica, como el reconocimiento y el respeto a entidades de ámbito local y como vía para la realización del ideal de la **libertad**.
- d) Puede manifestarse también como una **acentuación del principio de división de poderes** destinada a garantizar la libertad.<sup>123</sup>

En esta misma lógica Jorge Carpizo, menciona como características de un Estado Federal las siguientes:

- a) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, estas últimas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia.
- b) Entre la federación y las entidades existe coincidencia de decisiones fundamentales.
- c) Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución general, que es la unidad del estado federal.
- d) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas: todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Serna, José María. *El Sistema Federal Mexicano. Un análisis jurídico*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, 2009, 2da edición, p. 1

<sup>123</sup> García-Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza editorial. Madrid.1984. p. 216-217

A la luz de estas características, el federalismo puede ser entendido como una forma de organización política, que permite la distribución del poder, primeramente desde un ámbito espacial-territorial y en segundo lugar, con base en ésta distribución se diseña un arreglo respecto de las funciones y atribuciones entre sus partes, lo local y federal, plasmadas en sistemas legales diferenciados, pero basados en un mismo texto constitucional. Puesto que tal como lo afirma Lucas Verdu, la base que da sentido a la teoría del Estado Federal, precisamente se encuentra en su *dualidad orgánica*, en donde las comunidades que integran la unión, encuentran en ésta el presupuesto constitucional que determina su propia existencia; estableciendo así una forma de asociación que duplica la convivencia política, en el ámbito federal y en los estados miembros<sup>125</sup>.

Otra de las maneras recurrentes de describir el sistema federal, es a partir de su diferenciación con otras formas de organización del estado, como el tipo unitario y la confederación. De modo que en el estado unitario, éste ejerce un dominio directo sobre los ciudadanos de todo el territorio nacional, sin intervención de los estados. Mientras que la confederación, generalmente la fase anterior al Estado Federal como se observara el caso norteamericano, pese a conformar una unión entre estados, es bastante débil y opera sólo en la medida que los estados tienen la voluntad para hacerlo. Por su parte, en el sistema federal, la distribución de competencias entre el Estado central y los estados miembros, se hace de manera tal que permita el funcionamiento del estado federal independientemente de los estados miembros, al tiempo que otorga a los estados cierto grado de independencia frente al Estado central<sup>126</sup>.

El tema de la distribución de las competencias, es sin duda uno de los elementos que distingue el sistema federal de otras formas de Estado. Así por ejemplo, las competencias conferidas al orden federal suelen ser un menor número respecto de las asignadas a los estados, son en su mayoría temas de

---

<sup>124</sup> Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. México Universidad Nacional Autónoma de México. 1980. p. 94

<sup>125</sup> Lucas Verdu, Pablo. *Curso de derecho político. Vol. II. La crisis de la teoría del Estado en la actualidad, Federalismo y estado federal, La teoría de la Constitución en el marco del derecho político*. Madrid. Tecnos. 1986, 3ra ed., p. 283

<sup>126</sup> Loewenstein, Karl. *Op.cit.*, p. 286-289

relevancia nacional e internacional, tales como cuestiones de seguridad nacional, asuntos exteriores, sistema monetario, entre otras. Este tipo de competencias son enumeradas de manera explícita en los textos constitucionales, de las cuales derivan competencias concurrentes y de reserva o residuarías.

En lo que toca a las competencias concurrentes, son aquellas que se ejercitan simultáneamente por los estados miembros y la federación, dichas acciones se encuentran encaminadas a un mismo objetivo. Por su parte, las competencias de reserva o residuarías, son aquellas que no conferidas explícitamente a la federación, quedan en automático asignadas a los estados.

Lo relevante de esta forma de organización del Estado reside en lograr unir a través de un pacto dos intereses diametralmente opuestos, por un lado el de la federación y por otro el de las regiones y sus estados, unión que además genera un sano y beneficioso equilibrio entre las partes. Por lo tanto, puede considerarse como esencia del sistema federal la voluntad de los miembros para establecer el pacto, mismo que puede ocurrir sólo en la medida en que sus miembros cuenten con plena libertad y en cuyo régimen constitucional, resultado de la unión, queden claramente establecidas las competencias para cada una de las partes, garantizando plenamente la participación de los estados miembros, al fijar como base de las competencias de ambas partes la supremacía de la Constitución.

### **2.1.1 El origen del federalismo en Estados Unidos**

Si bien actualmente son varios los países que han adoptado el sistema federal, es Estados Unidos en su Constitución de 1787, donde se reconoce su aplicación por primera vez, puesto que hasta entonces únicamente se conocían como formas de gobierno el Estado unitario y la Confederación.

Estados Unidos antes de 1787, había adoptado una primera forma de tipo confederal plasmada en la Confederación y Unión Perpetua, caracterizada por una debilidad institucional, pues el Congreso federal no era más que una asamblea de representantes de los estados y el cumplimiento de sus resoluciones dependía de

la voluntad exclusiva de los estados miembros, quienes las consideraban como meras recomendaciones<sup>127</sup>, por lo que para 1786 ya se había expandido la idea de la inviabilidad de la Confederación. En los años siguientes, aun fuertemente influenciados por la presión inglesa, se celebró la Convención de Filadelfia misma que daría lugar a la Constitución y en la que quedaría establecido el régimen federal.

El surgimiento del estado federal norteamericano, puede entenderse a partir del consenso respecto del fracaso de la confederación a la que ya se aludía, y de ahí que el propio J. Madison distinguiera el sistema federal como un tipo intermedio entre el Estado unitario y la confederación; de modo que describe la Constitución como una combinación, un acomodamiento de ambas. Así lo señala; *desde el punto de vista de su fundamento, es federal, no nacional; por el origen de donde proceden los poderes ordinarios del gobierno, es en parte federal y en parte nacional; por la actuación de estos poderes, es nacional, no federal; por la extensión de ellos es, otra vez, federal y no nacional, y finalmente, por el modo que autoriza para introducir enmiendas, no es ni totalmente federal ni totalmente nacional*<sup>128</sup>.

Se trataba, según Manuel García Pelayo, de buscar una fórmula que hiciera compatible la existencia de los estados individuales con la de un poder dotado de facultades para bastarse por sí mismo en la esfera de sus funciones<sup>129</sup>, es decir la existencia de la dualidad orgánica a la que se ha hecho mención como característica esencial del sistema federal, empero a su vez constituyendo un gobierno nacional dotado de un poder supremo que mantenga una unión más sólida, respecto de la propia confederación, que adolecía de mecanismos que le permitieran el cumplimiento efectivo de las leyes.

Para Hamilton el propósito de la unión federal, reside en primer lugar en la conservación de la paz pública y la defensa común de sus miembros, ya sea de convulsiones internas como de ataques externos. Al mismo tiempo que considera entre sus propósitos, la reglamentación del comercio con otras naciones y entre

---

<sup>127</sup> Hamilton, Jay, Madison. *El federalista*. Fondo de Cultura Económica. 2° ed., México, 1780, p. 59

<sup>128</sup> *Ibíd.*, p. 163

<sup>129</sup> García-Pelayo, Manuel. *Op.cit.*, p. 215



los Estados, así como la dirección de las relaciones políticas y comerciales con las naciones extranjeras<sup>130</sup>. Los intereses económicos como propósitos a los que debe responder la unión planteada por la Constitución norteamericana, siguiendo a Hamilton, revelan la otra cara, respecto de las motivaciones económicas que fundaron el sistema federal en Estados Unidos y a la que pocos autores hacen alusión al otorgar mayor importancia a la finalidad política.

El diseño del orden federal se plasmó sobre una base de una estricta división y separación de los poderes estatales entre la Unión y los estados, se garantizaba su participación en la función legislativa, a través de la estructura bicameral, así como en el propio diseño del sistema electoral a través de la integración del colegio electoral, además de garantizar su intervención en los procedimientos de revisión constitucional. La fórmula norteamericana, si bien concedía competencias legislativas a la instancia federal, ésta sólo era en ciertos ámbitos, con lo que su competencia resultaba acotada, mientras que los estados mantenían una competencia residual a través de una clausula general de subsidiariedad, que prescribió que todo aquello que no estaba otorgado a la Federación se entendía reservado para los estados<sup>131</sup>.

Un elemento que sin duda se confirma en el prototipo norteamericano es la base que sostiene esta duplicidad de competencias, plasmadas también en dos sistemas legales, pero garantizado siempre por la supremacía de la Constitución, mismo que como se señaló en el primer capítulo constituye un importante principio de las democracias constitucionales. La fórmula planteada así por los padres fundadores en su Constitución, se hacía cargo de la constante preocupación por mantener un equilibrio en la distribución de competencias entre los estados y la federación, por un lado frente a la posibilidad de que la federación invadiera la soberanía de los estados, y por el otro ante el riesgo de dispersión de los estados miembros en una unión débil.

En este sentido, puede desprenderse que el objetivo primordial en la adopción del sistema federal en Estados Unidos, fue mantener la paz interior y fortalecer la

---

<sup>130</sup> Hamilton, Jay, Madison. *Op. cit.*, p. 92-93

<sup>131</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia, Salvador. *Derecho Constitucional mexicano y comparado*. México, Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México, 2009. p.255

unión entre los estados; que hasta antes de integrar el pacto federal, guardaban cierta autonomía y soberanía interna, y que en la lógica de hacer prevalecer esa libertad, integraron una unión más sólida en lo político como en lo económico.

### **2.1.2 Democracia y federalismo**

Si bien el federalismo puede ser adoptado por cualquier tipo organización política, democrática o no, como es el caso de la Unión Soviética constituida como Estado federado. Como teoría política moderna, arrojado en el modelo norteamericano, toma forma y contenido desde su concepción democrática y particularmente desde el principio de soberanía. En el entendido que aquellos estados independientes y soberanos que integraron la confederación y que renunciaron a ésta, constituidos como cuerpos políticos, decidieron voluntariamente unirse con el objetivo de conformar el Estado nacional federal.

En este sentido Arnaldo Córdova, observa en el federalismo un problema político, más que un tema jurídico o administrativo, que tiene que ver precisamente con entender la relación que existe entre el principio de soberanía popular desarrollado por Rousseau y el federalismo, como un desdoblamiento del primero, al ser resultado de una relación de estados soberanos, que a modo del contrato social deciden fundar la constitución, que es como se señalaba en el primer capítulo un pacto político<sup>132</sup>. De modo que, una vez unidas estas potestades en el pacto fundacional federal, los estados dejan de ser soberanos, excepto en lo que toca a su régimen interior. Por lo que el Estado, a quien mediante el pacto los estados le han cedido su soberanía, se convierte en el titular de ésta y los estados por su parte en fundadores de la república.

El estado democrático bajo un esquema federal, suma un valor agregado, al propiciar límites al poder concentrado, que es como se señala en el capítulo anterior, uno de los objetivos fundamentales de la lucha democrática. Al tiempo que fortalece su legitimidad en el ejercicio del poder, en tanto en el Estado federal,

---

<sup>132</sup> Córdova, Arnaldo. *Repensar el federalismo*. En diálogo y debate. No. 4, México, 1998. p. 7-27

son los mismos estados fundadores, conformados por pueblos y comunidades, que por su proximidad con la ciudadanía tienden a generar un mayor sentido de representatividad, al autogobierno<sup>133</sup>.

### **2.1.3 Federalismo como técnica de control del poder**

En la mayoría de las investigaciones que abordan el tema del sistema federal, han centrado sus explicaciones en su dimensión jurídica y administrativa, olvidando que se trata en principio de un mecanismo que permite la distribución y el control del poder político, más allá de la enunciación de sus características jurídicas. De ahí que sea importante conocer el proceso histórico que caracteriza a cada estado federal, como las motivaciones que llevaron a adoptar éste sistema y no otro, logrando identificar las tensiones entre los que buscaban conformar una entidad política superior sin perder cierto grado de autonomía local y aquellos que pugnaban por el centralismo y la concentración del poder.

José María Serna, basado en los estudios de Riker, W.H., señala tres elementos que interactúan en el proceso político, formación y desarrollo del sistema federal: la política territorial, la relación entre el Estado y la sociedad, y el sistema de partidos<sup>134</sup>. De tal suerte, que el funcionamiento de cada una de las variables y la interacción entre las mismas, en cada país, explicará la operación del sistema federal en su contexto y no sólo en su aspecto jurídico-institucional.

Bajo esta misma lógica los usos políticos, en la adopción de un sistema federal pueden resumirse en la regularización y canalización de conflictos, protección de la multiculturalidad, disminuir la tensión política, innovación jurídica y de políticas públicas en el orden local (como un tipo de experimentación previa, con la idea de implementarse posteriormente en el orden federal) y finalmente, el que aquí se relaciona con el objetivo de la tesis; el del federalismo como técnica de control del poder.

---

<sup>133</sup> *Ibíd.*, p. 12-13

<sup>134</sup> Serna, José María. *Op.cit.*, p. 5

El federalismo entendido como una técnica de control del poder, de tipo vertical, es desarrollado por Karl Loewenstein en su teoría del control, misma que ya se ha abordado ampliamente en el primer capítulo, pero de la cual vale retomar la manera en que describe éste tipo de controles, como aquellos que funcionan de manera ascendente y descendente, al operar en el cuadro del aparato estatal pero de manera directa con la sociedad<sup>135</sup>, de modo que la institución de un gobierno federal capaz de regir los asuntos comunes y de mantener la tranquilidad general; debe extender su acción a las personas de los ciudadanos, sin necesidad de legislaciones intermedias<sup>136</sup>.

El federalismo como control del poder lo es en la medida que distribuye el poder político del Estado entre las partes que lo integran, la federación y los estados, y cuyas disposiciones establecidas constitucionalmente garantizan a través de las competencias, el ejercicio del poder compartido, que es por definición un poder controlado. Entonces, el sistema federal actúa como instrumento de control sobre los propios gobiernos estatales, quienes de contravenir las leyes nacionales estarían ejercitando abierta y violentamente un poder anticonstitucional. Del mismo modo que el poder nacional, vigilado por lo estados ya sea desde la asamblea donde se encuentran los representantes nacionales, o desde los propios gobiernos actúan como un importante contrapeso al posible ejercicio autocrático de la autoridad federal.

En lo general la adopción del sistema federal, incorpora el bicameralismo en su función legislativa y particularmente es desde la Cámara Alta donde tradicionalmente se hace explícita la participación de los estados en la decisión política. Del mismo modo, los estados del pacto ratifican su participación en las modificaciones constitucionales, a través de sus congresos locales.

Estos mecanismos, previstos para incluir las entidades en la decisión política del Estado federal en sí mismos constituyen un modo de control para con el propio orden federal, aunque como ya se señalaba a principios de éste apartado, su

---

<sup>135</sup> Loewenstein, Karl. *Op.cit.*, p. 285

<sup>136</sup> Hamilton, Jay, Madison. *Op. cit.*, p. 64

funcionamiento puede estar sujeto a las distintas variables que intervienen en la política local, como el sistema de partidos y los propios grupos de poder regional.

## 2.2 La esencia del sistema federal en México

Al hacer referencia al federalismo mexicano, se menciona con frecuencia, que no ha sido sino una copia del norteamericano, que como bien se ha señalado líneas arriba, éste a diferencia del propio surge con la necesidad de unir estados independientes y soberanos, que ceden parte de su soberanía para conformar la federación. Mientras que el federalismo mexicano surge para unir lo que ya se encontraba unido, o bien desde otra perspectiva para unir dividiendo al reconocer en las provincias, como lo ilustraron las rebeliones de 1823, la existencia de poderes locales; por lo que desde la óptica con que se mire el objetivo estaba puesto en lograr mantener la unidad nacional.

De ahí que García Pelayo distinga entre dos posibles contextos en los que surge el Estado federal, un primero como resultado de una vinculación jurídico-política de estados hasta entonces independientes, que sería el caso norteamericano, o bien, el segundo, como resultado de una nueva estructura constitucional de un estado hasta entonces unitario como el mexicano<sup>137</sup>. Sin embargo, ésta última afirmación no es del todo precisa, en tanto el territorio desde varios años atrás reflejaba la existencia de intereses regionales, mismos que se confirmarían con la aprobación de la Constitución de Cádiz, a partir de la creación de diputaciones provinciales y el establecimiento de los ayuntamientos donde no los hubiera. Por lo que, con dicha Constitución se introducía el embrión de los futuros estados federados<sup>138</sup>.

El hecho no es menor, en tanto contradice las aseveraciones que prevalecen en la mayoría de los textos que explican la adopción del federalismo en México, como una mera copia sin sentido del modelo norteamericano. De acuerdo con la

---

<sup>137</sup> García-Pelayo, Manuel. *Op.cit.*, p. 215

<sup>138</sup> Medina, Luis. *La invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 120-121

tesis de Luis Medina, el federalismo se adoptó respondiendo a una clara configuración de entidades intermedias entre un poder central colonial que se diluía y los ayuntamientos que se fortalecían<sup>139</sup> y no como sostiene la visión predominantemente aceptada, surgida en un Estado unitario. Vale recordar que incluso los municipios, y particularmente sus Cabildos jugaron un rol trascendental en la lucha independentista en México como en el resto de Hispanoamérica, desde donde se gestarán los primeros reclamos a favor de la soberanía nacional, fundamentalmente en voz de los criollos que eran en su mayoría los que integraban los Ayuntamientos. Para 1808 se planteaba el Ayuntamiento como representante de la soberanía de la Colonia, incluso existió la pretensión de convocar a un Congreso de Ayuntamientos para fijar un estatuto provisional<sup>140</sup>.

Por lo que si bien el origen del federalismo en México se encuentra plasmado en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y posteriormente ratificado en la Constitución del mismo año, éste tiene como antecedente la existencia no sólo de intereses regionales, sino también de instituciones locales heredadas desde las primeras formas de organización política en los años previos a la Conquista y que durante los años de la Colonia se vieron fortalecidas tras la aprobación de la Constitución de Cádiz. Empero, debe resaltarse que tras la proclamación de independencia, particularmente durante el imperio de Iturbide, fue manifiesta una clara intención por limitar la autonomía de las provincias, misma que fue socavada en breve tiempo por las propias diputaciones provinciales<sup>141</sup>.

La instauración del Congreso de 1824 además de reflejar las tensiones propias de la época, expresadas en las célebres discusiones entre centralistas y federalistas, culminaría con el tramo más importante de la integración política de las territorialidades, a través de una virtual soberanía de las provincias y la adopción del peculiar sistema federal<sup>142</sup>, que en voz de Miguel Ramos Arizpe proponía explícitamente la adopción del sistema federal como forma de gobierno, contemplaba la independencia de los estados, además de la separación de

---

<sup>139</sup> *Ibidem.*, p. 122

<sup>140</sup> Moisés, Ochoa. *La reforma municipal*. 2º ed., México, Porrúa, 1968, p. 218-219

<sup>141</sup> Medina, Luis. *La invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. México, Fondo de Cultura Económica. 2004, p. 132-133

<sup>142</sup> *Ibidem.*, p. 134

poderes, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la instauración de un sistema bicameral entre otros puntos<sup>143</sup>. Propuesta que fue secundada por algunas provincias como Jalisco, Zacatecas, Yucatán y Oaxaca; que observaban en ésta forma de gobierno, la manera de mantener su independencia y soberanía<sup>144</sup>, puesto que si bien no eran estados legalmente reconocidos, si habían visto fortalecida su independencia mediante las diputaciones provinciales.

En la Constitución de 1824 quedaría plasmada la declaración de independencia y la formación de un gobierno Federal, así como la creación de los estados independientes, libres y soberanos. Siendo ésta última, una de las principales diferencias con la adopción del sistema federal norteamericano, cuyo antecedente como se señalaba en el apartado anterior fue la confederación, misma que reconocía desde entonces la existencia de estados independientes, que frente al peligro de la dispersión y las presiones nacionales como externas, adoptarían el federalismo. Mientras que para nuestro caso además de no pasar una confederación, y no reconocer estados independientes, de facto existían claros intereses y presiones provenientes desde la periferia.

En esta misma Constitución, se establecieron las características del sistema presidencial, como el principio de división de poderes, al reconocer al legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo es también bicameral y se crea la Corte Suprema de Justicia, mientras que el poder presidencial queda en manos del Presidente de la República y de un vicepresidente, periodo desde el cual ya se dotaba al primero de importantes prerrogativas que serían la base del sistema presidencial en México hasta nuestros días, aunque limitados constitucionalmente por el legislativo.

En lo que corresponde a las cuestiones electorales, en la Constitución de 1824 se instituye el principio de la representación, aunque sin la presencia de un sistema de partidos, si marcado por la existencia de una clase política interesada

---

<sup>143</sup> Paoli Bolio, Francisco. *Reflexión retrospectiva sobre la Constitución de 1824* en Diego, Valadés y Daniel, Barceló (Coord.) *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008. p. 45

<sup>144</sup> Barragán, José. *El Federalismo Mexicano. Visión histórica constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2007, p. 17

en mantener sus hegemonías regionales. En un primer momento las elecciones indirectas heredadas por la Constitución de Cádiz de 1812, mismas que estuvieron vigentes por poco más de 100 años; fueron el principal el instrumento de control sobre las élites, que permitió limitar al máximo el efecto de las masas sobre la representación nacional<sup>145</sup>.

Los jefes políticos a través de la parroquia como primer nivel de la estructura electoral gozaban de un poderoso control sobre la logística electoral, además de ser ésta la instancia que resolvía en primer lugar los incidentes, pero sobre todo quien determinaba la vecindad como requisito indispensable para el ejercicio del sufragio, sujeto a la condición étnica y social. Aunque a ésta estructura electoral le continuaban dos niveles más, el del partido y del estado o provincia, quienes tenían un rol más bien de negociación primero entre los notables de los ayuntamientos y en el tercero, entre los delegados y la clase política del estado<sup>146</sup>.

De modo que como se observará en los años por venir el funcionamiento del federalismo, como las propias relaciones entre la periferia y el centro, habrían de estar estrechamente vinculadas a la cuestión electoral, ya sea como mecanismo de control, de legitimación o de ejercicio real de los derechos políticos. Puesto que, en la medida que la cuestión electoral se acercaba a la descentralización y la efectividad en el terreno de la representación política, al mismo tiempo, ésta daría paso a la existencia de un federalismo real, pero para que ello ocurriera transcurrirían cuando menos un siglo y medio más.

### **2.2.1 De la Constitución centralista a la configuración del sistema político (1836-1910).**

Durante los años siguientes, las pugnas entre federalistas y centralistas, seguían presentes en la vida política nacional, ahora desde dos fuerzas reinantes, liberales y conservadores, los primeros que defendían la república democrática y

---

<sup>145</sup> Medina, Luis. *La invención del sistema político... cit.* p.294

<sup>146</sup> *Ibíd.*, p. 231-243



federal y los segundos que se inclinaban por la monarquía y el centralismo. Con la llegada de éstos últimos al poder, se convocaría un nuevo Constituyente teniendo como resultado una nueva Constitución, la de 1836 conocida como la Constitución de las Siete Leyes, con la cual se adoptaba el centralismo, fortaleciendo el poder central en manos del presidente, en detrimento de los estados, que fueron reducidos a departamentos.

Las tensiones de aquellos años, entre otros sucesos desencadenarían en el fracaso de las Siete Leyes, además de los problemas nacionales, se acentuarían las amenazas externas, que finalmente conducirían a dos guerras con Francia y Estados Unidos, y posteriormente en la pérdida de una parte del territorio. En 1857, tras el destierro de Santa Ana, se crearía una nueva Constitución, en donde nuevamente es adoptado el sistema federal, aunque distinto al planteado en 1824, al modificar las llamadas “facultades residuales”, mismas que no quedaban lo suficientemente claras a quien correspondían, por lo que del mismo modo que en el modelo norteamericano, se agregaba que: *Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados*. Lo que en alguna medida ampliaba las facultades a los estados, al menos jurídicamente, siempre que no estuvieran establecidas por la Constitución para la federación.

Si bien con la Constitución de 1857, se lograba reinstaurar el sistema federal, lo novedoso de ésta residiría en la idea democrática y en donde el federalismo, la división de poderes y la soberanía popular se reactivarían como coadyuvantes de la organización constitucional democrática<sup>147</sup>, se establecerían controles constitucionales directos sobre los actos y facultades del presidente depositados en el poder legislativo, reducido a una única cámara, el Congreso de la Unión. El objetivo de estos controles, por su puesto estaba encaminado en reducir los riesgos del ejercicio arbitrario del Ejecutivo y por lo tanto una mayor predominancia del Legislativo. Sin embargo, tal como lo describe Emilio Rabasa en *La Constitución y la dictadura*, tanto Benito Juárez como Porfirio Díaz tuvieron

---

<sup>147</sup> Arnaldo, Córdova. *La nación y la constitución. La lucha por la democracia en México*. México, Claves latinoamericanas. 1989, p. 32

que gobernar al margen de la Constitución, pero *ungido en ésta como principio de su conducta en favor de la patria, ejerció una autoridad libre, de omnímodas facultades, sustituyó al Congreso y prorrogó sus mandatos la veces que así lo considero necesario*<sup>148</sup>, en el caso del primero. Mientras que su sucesor, Díaz daría continuidad al gobierno en la utilización de facultades por fuera del marco constitucional, pero ahora integrada en el diseño de su propio sistema político.

En la práctica, respecto a la relaciones entre la periferia y el centro, en la práctica prevaleció un gobierno centralista, pese a la ampliación de facultades explícitas para los estados y sus gobernadores, que además gozaban de derecho propio, casi siempre caudillos de la localidad, los cuales se reelegían sin necesidad de autorización superior. De tal suerte, que en el gobierno de Juárez los gobernadores eran hombres fuertes, pero necesarios, que cuando se rebelaban o amenazaban con desconocerlo, los echaba abajo con la fuerza armada y con la del estado de sitio<sup>149</sup>. Por su parte, Díaz con la instauración reglas informales soportadas en la confección del sistema político, continuaría manteniendo el control de hombres fuertes en los estados que si bien controlaban la política local carecían de capacidad para unirse en contra de la autoridad central, mecanismo que le sería de importante valía para gobernar durante un muy largo periodo.

De ahí que Luis Medina describa gráficamente el sistema político de Díaz como una estrella, al centro Díaz y los radios imposibilitados para tener relaciones entre sí, al mantener de la misma manera que Benito Juárez el control de las fuerzas reales de los estados, incluyendo los gobernadores, en donde todo podría ser tolerado menos la sedición y la revuelta. Díaz pudo hacerse cargo de las tensiones naturales del federalismo y el centro, gracias a un arreglo político con los gobernadores, quienes le facilitaban una representación en el Congreso dispuesta a colaborar con el Presidente, garantizando su reelección, y dotándoles al interior de los estados, paz y seguridad; a cambio, los gobernadores tendrían dominio político en su ámbito de competencia territorial, como medida de contención de los grupos políticos locales. A este acuerdo, lo complementaron la

---

<sup>148</sup> Rabasa, Emilio. *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*. 7°ed, México, Editorial Porrúa, 1912, p. 97-110

<sup>149</sup> *Ibíd*em, p. 104

profesionalización de la milicia, la construcción de una maquinaria electoral consistente en una limitada circulación de élites entre los estados y la federación, haciendo válido el principio de no reelección para todos los cargos a excepción del de Presidente, al menos en un primer momento<sup>150</sup>.

Para la Constitución de 1857, se reducía la estructura de la elección indirecta de tres a dos niveles, robusteciendo el control electoral del gobernador, quien contaba con una red de jefes políticos como instancias intermedias entre los municipios y el gobierno del estado, lo que les permitía ejercer un amplio control político sobre los alcaldes<sup>151</sup>. Este mecanismo, además del acuerdo informal con el centro, favorecería el dominio político de los gobernadores en sus estados, y quizá también sería uno de los radios de la estrella, que al verse amenazados por la revolución, le jugarían en contra al gobierno de Díaz.

## 2.2.2 Los años revolucionarios y la Constitución de 1917

Además de los ya conocidos levantamientos populares en contra de la dictadura, y las demandas sociales, a finales del siglo XX el sistema político iniciado por Díaz entró en crisis, particularmente en la relación centro y periferia, al alejarse de la neutralidad que había sostenido en la designación de candidatos locales, mismo que se acentuó con la política de modernización propuesta por los científicos, al priorizar la competencia administrativa y los diplomas, quedando fuera la posibilidad de ascender a través de la vía política, las clases intermedias cuya principal función en las ciudades y el campo había sido la de mantener el orden social y político en la periferia, se descomponía<sup>152</sup>.

Otro de los factores que debilitaría la estabilidad del porfiriato, originado desde la periferia, se observa desde los bien conocidos conflictos laborales, que si bien en principio eran contenidos dentro en la esfera de lo local y por ende dentro de la competencia de los gobernadores, sin embargo el creciente número de huelgas y

---

<sup>150</sup> Medina, Luis. *La invención del sistema político... cit.* p. 278-298

<sup>151</sup> *Ibíd.*, p. 294-295

<sup>152</sup> *Ibíd.*, p. 333-338

conflictos en las entidades, particularmente en los primeros años de iniciado el siglo XX, requirieron de la intervención federal, entre los que se encuentran los ejemplos de las huelgas de Cananea y Río Blanco, que fuertemente reprimidas darían motivo suficiente para que buena parte del movimiento obrero se inclinara por la revolución una vez que el antirreeleccionismo maderista optara por dicho camino<sup>153</sup>.

El propio ejército revolucionario surgiría de los estados y municipios, a través de la creación de cuerpos armados de autodefensa, principalmente al norte del país, milicias locales que se verían fortalecidas con las movilizaciones revolucionarias, y que pronto ayudarían a conformar el ejército constitucionalista<sup>154</sup>. A la par del fortalecimiento de los ejércitos locales, también lo hacían las figuras de Jefes políticos, militares, caciques y caudillos regionales, configurando así una influencia política de importantes implicaciones nacionales, que más tarde se convertirían en un problema para los primeros gobiernos posrevolucionarios.

Finalmente la Constitución de 1917 si bien se plasmaban las problemáticas que serían detonantes de la revolución; el déficit democrático y las demandas sociales. Por otra parte, reafirmaba el esquema federal, el gobierno republicano, representativo y popular establecido en la de Constitución de 1857, cuyo énfasis además de las cuestiones sociales se colocó por los constitucionalistas en la figura del municipio, que entre otros logros introduciría la elección directa de los ayuntamientos, quedando prohibido cualquier instancia intermedia entre los gobiernos de los estados y los ayuntamientos, así mismo se reconocía en el municipio libre la base de la organización política. Mientras que los estados en su régimen interior, tendrían como única limitación que éste fuera republicano, representativo y popular<sup>155</sup>.

Con las modificaciones introducidas se buscaba diluir la figura de los jefes políticos, como intermediarios entre el centro y la periferia, las cuales si bien

---

<sup>153</sup> Ibídem, p. 347-351

<sup>154</sup> Medina, Luis. *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*. 2° ed, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 19-29

<sup>155</sup> Medina, Luis. *La invención del sistema político... cit.* p. 351-353

dotaban de mayores libertades a los estados y municipios, como se observará en los años por venir, en la práctica continuó un nuevo proyecto centralista, que operó como medida ante la dispersión de incipientes intereses regionales, ahora bajo la forma de nuevos cacicazgos político-militares, que traería como resultado el fin de la revolución. Por lo que, al margen de un nuevo texto constitucional, se desarrollarían las fuerzas políticas posrevolucionarias, y en cuyo centro residiría el Presidente de la República como institución, si bien renovado cada seis años, empero compartiendo dos importantes rasgos del anterior sistema; la naturaleza conciliadora y el déficit democrático<sup>156</sup>.

### **2.2.3 Formación del sistema político en México: Presidencialismo y partido hegemónico.**

El tema del sistema político posrevolucionario ha sido ampliamente estudiado, durante varios años fue no sólo una de las líneas de investigación más abordadas por historiados, politólogos y juristas, convirtiéndose para muchos en una preocupación por explicar su funcionamiento real. Investigaciones a partir de las cuales, se pretende dar cuenta de la situación histórica del federalismo en México, así como respecto de las tensiones entre la periferia y el centro, que caracterizaron el sistema político posrevolucionario.

Para ello además de observar las relaciones de subordinación entre la federación y los estados como piedra angular del sistema político, será necesario atender a la suma de los elementos que permitieron el control y la estabilidad de dicho sistema político, durante poco más de setenta años. Y que una vez entrados en el proceso de transición democrática, tal como ocurrió con el cambio del sistema político porfirista al sistema posrevolucionario, detonaría una fuerte disgregación del poder político en la periferia, que como veremos al término de éste capítulo, será el prolegómeno del fenómeno de la concentración del poder político en manos de los gobernadores, objetivo de ésta tesis.

---

<sup>156</sup> *Ibíd*em, p. 362

El sistema político posrevolucionario, pondría el acento en la institucionalidad, tanto del presidencialismo como del partido político. En lo que respecta a éste último, surgiría a finales de los años veinte con el propósito de unificar las fuerzas que habían quedado dispersas, al agrupar a la “familia revolucionaria”. El partido, en sus distintas etapas, primero como Partido Nacional Revolucionario (PNR), luego como Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y finalmente como Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una vez superada la unificación de los caudillos, como el problema de un excesivo número de partidos, su principal objetivo se centró en disciplinar y fungir como árbitro de los conflictos al interior. Mientras que al exterior sería el único medio posible para acceder al poder político, al quedar prácticamente anulada la competencia y la existencia de partidos de oposición, y en todo caso, cuando los hubo, más bien mantenían una posición de segunda, sin ninguna posibilidad real de acceder al poder político.

El poder del partido, fue posible entre otros factores al control primero de los grupos militares, le siguieron las corporaciones obreras, campesinas y clases medias; que posibilitaron no sólo un respaldo electoral importante, sino también el acompañamiento a las actividades de gobierno. Particularmente las corporaciones sindicales jugaron un rol significativo en la base social del sistema, como parte de un pacto de dominación<sup>157</sup>, en el que ambas partes obtenían ciertos beneficios, como la incorporación de los líderes a los espacios de poder público vía la postulación de candidatos; lo que le permitía al Estado a través del partido mantener una relación de subordinación sobre la clase trabajadora.

Por su parte, el Ejecutivo además de las prerrogativas concedidas constitucionalmente, propias de todo sistema presidencial, adoptó un número importante de reglas informales, aquellas que el constitucionalista Jorge Carpizo describió como facultades metaconstitucionales<sup>158</sup>, mismas que le permitirían ejercer un presidencialismo sumamente fuerte y casi omniabarcante de todos los espectros de la vida pública, tanto horizontal como verticalmente, incluido el propio partido político al fungir como su jefe de partido.

---

<sup>157</sup> Márquez Viviane. *El Pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México, El Colegio de México. 1995. p. 52

<sup>158</sup> Jorge, Carpizo. *El presidencialismo...* cit., p.190-199

El poder del Presidente permeo horizontalmente en las instituciones democráticas, anulado por completo el principio de división de poderes, ejerciendo control sobre el poder legislativo y el poder judicial. En el caso del primero se debía a una integración mayoritariamente por miembros del partido en el gobierno, que como se señalaba con anterioridad era la única posibilidad real de acceder a los espacios de representación política, lo cual requería de una actuación disciplinada por parte de los legisladores a los designios del presidente y del partido, que en todo caso de estos dependía su carrera política. Por su parte la integración subordinada de la Suprema Corte por elementos políticos hacían prácticamente imposible oponerse a las violaciones de la ley realizadas por la administración pública<sup>159</sup>.

Un control semejante ocurría de manera vertical, en los espacios de representación política de los estados y municipios, puesto que al quedar prohibida la reelección para todos los puestos públicos, los aspirantes locales se vieron obligados a depender en su carrera política de las instancias centrales del partido. Del mismo modo, la federación ejercía una enorme concentración de los recursos económicos, lo cual era un aliciente más para revelarse a los propósitos del ejecutivo; que como jefe de partido además de influir en la designación de su propio sucesor, designaba a los gobernadores en las entidades federativas, siempre con la posibilidad de remover a aquellos que le resultarán molestos o contrarios a la necesaria estabilidad política del país.

Sin embargo, estos gobernadores lejos de mantener una subordinación que invalidará su campo de acción al interior de sus entidades, gozaban de enorme autonomía en lo que correspondía a sus asuntos locales, mientras que en las cuestiones federales prevaleció una actuación ausente, debido a los fuertes controles ejercidos por el Presidente. De modo que, una de las principales funciones de los gobernadores en el propio sistema político residiría en garantizar la estabilidad política y la paz social, al impedir que los conflictos locales rebasaran a la esfera federal, por lo que de la misma manera que en otros

---

<sup>159</sup> *Ibíd.*, p. 25

momentos anteriores, los gobernadores y los poderes locales, serían determinantes en el mantenimiento del sistema político.

El control del sistema político extendido a lo largo del territorio nacional, sólo sería posible a través de ejecutivos locales fuertes, que controlasen al interior las instituciones locales, incluido el propio partido a nivel local. La concentración de poder sería replicada por completo en los estados e incluso no en pocos casos más rígida y arbitraria que la ejercida por el presidente; los gobernadores lo mismo seleccionaban a quienes serían candidatos a diputados locales que presidentes municipales. En lo que respecta a los Congresos locales, estos quedaban sometidos al gobernador, por la homogeneidad partidaria y el liderazgo que éste detentaba sobre el partido en la entidad; lo cual hacía prácticamente imposible la independencia institucional y el ejercicio de los controles; del mismo modo, ejercía un poder semejante sobre los Ayuntamientos. Sin embargo, a diferencia de las bases de apoyo del sistema político nacional, sostenido en las corporaciones obreras y campesinas, en lo local, sobre todo en zonas rurales, predominaron los apoyos y negociaciones con los caciques<sup>160</sup>.

El control horizontal y vertical, sobre las instituciones políticas funcionó como un brazo más, que permitió el éxito de un poder político altamente centralizado, que lejos de generar contrapesos en el caso de los poderes legislativo y judicial, o los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de su autonomía; funcionaban como un sólo cuerpo, el del sistema presidencial<sup>161</sup>.

Aunque el sufragio efectivo había sido una de las importantes banderas de la revolución, las elecciones más bien jugaron un rol legitimador del régimen, sobre todo ante la falta de competencia partidaria. El presidente mantenía el control en materia electoral, a través de la estructura piramidal del sistema político que incluía los gobiernos estatales y municipales, la organización y vigilancia de las elecciones corrió por años a cargo del propio Estado, asegurando con ello una clara certeza en el ganador. De modo que, tanto la ausencia de competencia

---

<sup>160</sup> Hernández, Rogelio. *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México, El Colegio de México, 2008. p. 39-50

<sup>161</sup> Juárez, Elizabeth del Carmen. *Op.cit.*, p. 28



política como el control de las elecciones, fueron otro elemento que favoreció el ejercicio del poder concentrado.

En los hechos, durante los años que se mantuvo vigente el sistema político mexicano, cuya base se centró en el presidencialismo y el partido hegemónico, prevaleció un federalismo altamente centralizado, al existir una clara relación de subordinación entre el centro y la periferia. Empero, de la misma manera que había ocurrido en el sistema político prerevolucionario, los gobernadores al interior contaban con importantes caudales de poder, que hacían funcionar para mantener el control político en la entidad; y sin los cuales no hubiese sido posible reproducir la hegemonía del PRI<sup>162</sup>.

El federalismo mexicano del siglo XX sin duda se resume como un federalismo altamente centralizado, sin el cual difícilmente hubiese sido posible la reconstrucción del aparato estatal tras el periodo revolucionario, el diseño de instituciones nacionales y por su puesto la operación del sistema político autoritario, aunque todo ello en detrimento de la libertad y la autonomía de los estados y municipios. Aunado a una clara ausencia democrática, como característica esencial del sistema, hizo no sólo incompatible la idea de un federalismo efectivo, sino que en el hecho lo obstaculizó por completo. De este modo, tal como lo apunta Arnaldo Córdova, si bien el federalismo no requiere de manera explícita de un sistema de gobierno democrático, éste logrará cumplir sus objetivos en la medida que se encuentren satisfechos no sólo los procedimientos democráticos como el ejercicio del voto, sino también como veremos en adelante, que el ejercicio del poder del centro como de la periferia se encuentren limitados.

#### **2.2.4 De la alternancia política y el federalismo efectivo.**

El cambio que permitió la descentralización del poder político en México, estuvo fuertemente ligado a las reformas electorales e institucionales, impulsadas

---

<sup>162</sup> Peschard, Jacqueline. *La dimensión federal de la democratización electoral* en El federalismo electoral en México. Peschard, Jaqueline (Coord.), México, 2008. p.30

mayoritariamente desde la periferia, como fuente originaria del reclamo democrático<sup>163</sup> que fue extendiéndose a lo largo del territorio. Estos cambios legales en las reglas del juego, si bien en un primer momento fueron resultado de una concesión del propio régimen autoritario, a la larga se convertirían en la puerta de entrada a la alternancia política, que sería también la del federalismo efectivo. De ahí que éste apartado busque dar cuenta del proceso de alternancia política y su relación con la descentralización del poder político.

La década de los sesenta y setenta serían años particularmente difíciles para el régimen político, a los movimientos estudiantiles le siguieron los conflictos sindicales, con lo que la exigencia de un cambio en el sistema político hacia uno más democrático se convirtió en un clamor unívoco, que lo mismo provenía de universidades, agrupaciones agrarias, grupo empresariales, como de la impronta presencia de espacios de crítica y discusión pública, periódicos, revistas, editoriales<sup>164</sup>. Para 1976, año previo a la elección presidencial, se presentaría un único candidato, perteneciente al Revolucionario Institucional, hecho que dejaba demostrado el déficit democrático del sistema político, con cada vez más cuestionamientos y menos legitimidad, frente a la ausencia de una competencia política real.

Ante la insostenibilidad del sistema, surgirían las primeras grandes reformas político electorales, que trazarían el cambio político en México, las reformas de 1977, las cuales otorgaban reconocimiento constitucional a los partidos políticos, introducía además un sistema electoral de tipo mixto para la integración de la Cámara de Diputados (trescientos diputados por votación directa, de mayoría, y cien por representación proporcional), y finalmente la creación de la Comisión Federal Electoral, a través de la cual el Estado confiere las atribuciones electorales a una autoridad, en la que todos los partidos políticos gozaban de representación. Todas estas modificaciones si bien aún mantenían limitaciones por parte del régimen político, estas serían el prolegómeno que abriría la puerta a la pluralidad y la competencia política.

---

<sup>163</sup> *Ibidem.*, p.31

<sup>164</sup> Becerra, Ricardo, Pedro S. *et al. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas.* México, Ed. Cal y arena, 2005, p.79

Apenas transcurridos algunos años de iniciada la puesta en marcha democratizadora con las reformas electorales de 1977, a principio de los ochentas se impulsó también desde el gobierno una reforma federalista, en la que particularmente el régimen municipal quedaría fortalecido, se establecía un esquema de representación proporcional en estados y municipios, aunque éste se limitó a los municipios con más de 300,000 habitantes y sería hasta 1983 que se extendería a todos los Ayuntamientos<sup>165</sup>, se regularizó la suspensión de los ayuntamientos, se otorgaron facultades reglamentarias, se le atribuyó la prestación de los servicios públicos municipales y asignó de manera exclusiva los ingresos prediales e inmobiliarios que serían recaudados por los ayuntamientos. Sin embargo, tal como ocurrió con la reforma electoral del 77, ésta reforma fue considerada, más como una necesidad de legitimación del propio régimen, que como un verdadero interés por dar atención a las demandas locales<sup>166</sup>.

A estos cambios le continuarían otros más allá del tema electoral, pero que también incentivados desde el poder modificarían de manera sustancial las relaciones entre el centro y la periferia, estas junto con el inminente arribo de la competencia electoral irían delineando una mayor autonomía de los poderes locales; en donde los gobernadores no sólo se verían fortalecidos, sino que la presidencia y el gobierno central perdían poder, por voluntad propia. Un cambio sin duda importante, sería el de la descentralización administrativa, durante el sexenio de Miguel De la Madrid (1982-1988), la cual traería mayores responsabilidades a los estados, pero a su vez un mayor manejo de recursos, hasta entonces controlados por la federación<sup>167</sup>.

En los años siguientes, la nueva dinámica electoral comenzaba a tomar dirección, aumentando incluso las voces de demanda a favor de democratización, siendo los partidos políticos los principales canales de exigencia entre la población y el sistema recién cimentado. La elección federal de 1985 dejaría al descubierto la necesidad de continuar con el proceso de búsqueda de mayores espacios de

---

<sup>165</sup> Peschard, Jaqueline. *Op.cit.*, p.35

<sup>166</sup> Pérez Correa, Fernando. *Temas del federalismo ¿De la Centralización a la fragmentación?* México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2003. p. 25-26

<sup>167</sup> Hernández, Rogelio. *Op.cit.*, p. 105-106

participación política, por lo que tendría lugar una nueva reforma, la de 1986, que aumentaba de 100 a 200 los diputados electos por el principio de representación proporcional, quedando así establecido nuestro actual sistema mixto con predominante mayoritario. Se instituye la figura de las candidaturas comunes y con ello la posibilidad de que los partidos pudiesen conformar coaliciones durante los procesos electorales, cambio que sería utilizado en las elecciones presidenciales de 1988. Otro cambio importante de ésta reforma, tiene que ver con el régimen del Distrito Federal, que durante años había sido fuertemente subyugado incluso a un estatus de mayor sometimiento que el del resto de las entidades federativas, con la creación por primera vez de un espacio de representación política, la Asamblea de Representantes. En esta misma reforma se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Pese a los avances señaladas con anterioridad, ésta reforma trastocaría también la integración de la Comisión Federal Electoral, al incluir al Secretario de Gobernación, un representante del Senado y otro de los diputados, más la representación de los partidos políticos, pero ahora de acuerdo con su porcentaje de votación, criterio que es también retomado para las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales. Y de ahí que le sea considerada a ésta una reforma regresiva<sup>168</sup>, al beneficiar al partido en el gobierno, quien conservaba el mayor porcentaje de votación y con ello el mayor número de espacios de representación, por lo que le permitiría mantener el control y manipulación de las elecciones pero ahora desde los órganos electorales<sup>169</sup>.

La elección presidencial de 1988, reflejaría muchos de los vacíos que habían quedado pendientes en la reforma electoral anterior. Por primera vez se ponía en juego la posibilidad de que el partido hegemónico perdiera la elección, a manos de un grupo disidente al interior del mismo partido, el Frente Democrático Nacional. El control de las elecciones desde el gobierno, ponía en duda la propia legitimidad del resultado, pero sobre todo dejaba evidenciado el agotamiento del sistema en su conjunto<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> Becerra, Ricardo, Pedro S. et al. Op.cit., p. 205

<sup>169</sup> Juárez, Elizabeth. Op.cit., p. 34

<sup>170</sup> Molinar, Juan. *El tiempo de la legitimidad*. México, Ed. Cal y arena, 1993, p. 217

En esta misma elección el Revolucionario Institucional perdería la mayoría calificada en el Congreso, y con ello la posibilidad de realizar reformas constitucionales por sí mismo y sin apoyo de otros grupos parlamentarios. Por lo que pese a los cuestionados resultados presidenciales, al mismo tiempo los procesos electorales empezarían a instituirse, entre los partidos políticos de oposición, como la puerta de acceso al poder público. Fenómeno que se confirmaría desde la periferia, particularmente en 1989 con el triunfo del primer gobernador de un partido de oposición, Ernesto Ruffo Appel del Partido Acción Nacional (PAN) en Baja California, y por supuesto con el incremento de municipios gobernados por otros partidos.

La elección de 1988, por lo tanto sería un punto de quiebre, que marcaría en múltiples aspectos la vida político electoral en México, pero sobre todo aceleraría de manera sustantiva el proceso de democratización en el país. En donde, la pluralidad y la alternancia municipal tendrían un rol fundamental, como aliciente para la ciudadanía y la inminente revalorización de los actores e instituciones locales:

La propia incisión del Revolucionario Institucional, más tarde incorporaría un nuevo partido de oposición; el Partido de la Revolución Democrática (PRD), una fuerza importante dentro del sistema de partidos, resultante de la fusión de la izquierda mexicana en el Frente Democrático Nacional; que para 1989 lograría ganar en más de ochenta municipios michoacanos y oaxaqueños<sup>171</sup>. Previo a 1988, se tenían registros de municipios gobernados por partidos de oposición, el PRI seguía manteniendo el monopolio municipal, derivado en buena medida por el centralismo electoral y la voluntad del régimen para reconocer el triunfo de la oposición.

Para 1989 tendría lugar una nueva reforma que culminaría en 1990, la cual buscaba hacerse cargo de los problemas evidenciados en la elección de 1988. Se logró revisar la composición del órgano electoral, así como la aprobación de un nuevo ordenamiento legal en la materia, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En el mismo sentido con el objetivo de

---

<sup>171</sup> Peschard, Jaqueline. *Op.cit.*, p.38

ofrecer mayor confianza a las elecciones se crea un organismo público autónomo, el Instituto Federal Electoral (IFE), depositando en ésta nueva autoridad la responsabilidad de la organización electoral, sin embargo aún no quedaría fuera el gobierno de su integración, puesto que el presidente del Consejo seguiría siendo el secretario de Gobernación y los partidos continuarían con representantes de manera proporcional. Así mismo se incorporaron seis consejeros magistrados aprobados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente; cuya función era neutralizar la composición partidista, integración que se repetiría en las delegaciones y las 300 subdelegaciones en todo el país<sup>172</sup>.

En esta reforma quedan aprobadas reglas relacionadas a las prerrogativas de los partidos políticos, respecto de la distribución del financiamiento público y el acceso a tiempos oficiales en radio y televisión aunque aún insuficientes. En lo que toca a la composición de la Cámara de Diputados, se regresó a un mecanismo de mayorías artificiales, ya que si bien ningún partido podía tener más de 350 diputados, con ésta reforma se otorgaría una constancia de mayoría calificada para el partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, asignándole a demás dos diputados de representación proporcional por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 75%, éste mecanismo fue conocido como “cláusula de gobernabilidad”; propiciando una alta sobrerrepresentación al partido gobernante<sup>173</sup>.

Por otra parte, hasta 1990, el centralismo que caracterizó al sistema había dejado impedido a los municipios acceder a los medios de defensa constitucionales, que les permitieran evitar vulneración a sus derechos, a través de la controversia constitucional como el amparo, con lo cual las atribuciones de los ayuntamientos quedaban sujetas en la mayoría de los casos a los designios políticos, más que a lo establecido constitucionalmente. Esta situación fue superada en una controversia iniciada por el municipio de Mexicali contra el gobierno de Baja California, a partir de la cual la Suprema Corte reconoció en el

---

<sup>172</sup> Becerra, Ricardo, Pedro S. *et al. Op.cit.*, p. 251

<sup>173</sup> Juárez, Elizabeth. *Op.cit.*, p. 37

ayuntamiento “un verdadero poder” plenamente calificado para ser parte de controversias constitucionales, que en adelante darían paso a otras controversias iniciadas por otros municipios. Finalmente en 1994, a través de diversas reformas constitucionales, la Corte fue explícitamente facultada para conocer sobre las controversias entre los estados, municipios y los poderes federales, éste mismo decreto permitió efectos iguales en lo que toca a la constitucionalidad de actos del Poder Ejecutivo, el Congreso de la Unión, los poderes de un mismo estado, como los órganos de gobierno del Distrito Federal<sup>174</sup>.

De manera paralela, en el ámbito electoral tiene lugar otra reforma la de 1993, continuando con los avances en materia de financiamiento establecidos con la reforma anterior, se busca regular por primera vez los recursos económicos obtenidos de manera privada, obligando a los partidos a entregar cuentas a la autoridad, además queda prohibido el financiamiento proveniente de cualquier dependencia de gobierno federal, estatal o municipal, de extranjeros o asociaciones religiosas y de empresas mercantiles.

En lo que respecta a los órganos de representación política, es modificada la composición de la Cámara de Senadores, cuatro senadores por cada entidad federativa. Por su parte en la Cámara de Diputados quedaría eliminada la “clausula de gobernabilidad”. Desaparece la autocalificación de ambas cámaras, al dejarse esta importante función en manos de los órganos electoral y jurisdiccional, aunque para la elección presidencial la Cámara de Diputados erigida como Colegio Electoral seguiría calificando la elección. El Tribunal Electoral ganaba carácter constitucional, siendo la autoridad electoral de última instancia cuyas decisiones serían definitivas e inatacables.

El aumento de la competencia, comenzó a configurar una amenaza real al sistema político, por lo que durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) fue necesario establecer nuevos mecanismos más allá de la ley, que permitieran mantener cierta estabilidad controlada desde el centro, en donde la resolución de conflictos electorales residiría en el gobierno federal, pero bajo previa negociación, que podía implicar el reconocimiento de algún triunfo de la

---

<sup>174</sup> Pérez Correa, Fernando. *Op.cit.*, p. 32-36

oposición, o bien la suspensión del triunfo de un candidato priista, para dar paso a un gobierno provisional, aceptable para la oposición:

La falta de legitimidad que caracterizó el gobierno de Salinas de Gortari, derivado de los resultados de una elección sumamente cuestionados, le llevaron a impulsar acciones que le permitieran legitimarse y asegurar el control político; además de las reformas político electorales, buscó centralizar los recursos económicos conferidos a los estados en el proceso de descentralización administrativa iniciado por De la Madrid. La entrega de recursos de apoyo social, sin intermediación de los estados, a través de su programa Pronasol, con lo que retornaba el poder al presidente, sometiendo a los gobernadores nuevamente a la venia presupuestal de la federación. Mismo que le valieron para lograr apoyos sociales<sup>175</sup>.

Tras varios hechos violentos que marcarían éste sexenio, que trastocarían la estabilidad política; en 1994 se realizaría una nueva reforma electoral, en la que entre otros cambios, los partidos políticos perderían su derecho a voto en los órganos colegiados del IFE, mientras que su representación quedaría de manera igualitaria al admitirse solo la presencia de un representante por partido, respecto de la composición del Consejo general como de sus órganos locales y distritales, tuvo lugar un proceso conocido como de “ciudadanización”, al incorporar ciudadanos honorables e imparciales. De modo que, el contexto político no solo obligaba a los actores políticos a mejorar el entramado electoral sino también a hacer de estos cambios instrumentos de aliento para la ciudadanía, dotándoles de certidumbre y confianza.

En los años siguientes, ya con un nuevo presidente al frente del gobierno, Ernesto Zedillo (1995-2000) tendría lugar un importante cambio, en relación al presupuesto de las entidades. El ramo 26 en el presupuesto de egresos de la federación, creado o durante el sexenio de De la Madrid, para atender los aspectos sociales en las entidades federativas, que durante el gobierno de Salinas fue trasladado íntegramente al Pronasol, fue trasladado nuevamente a los estados para que sus gobiernos los aplicaran mediante la figura de las transferencias, con

---

<sup>175</sup> Hernández, Rogelio. *Op.cit.*, p. 128-133



lo cual aumentaba de manera significativa el poder de los gobernadores. Puesto que, de acuerdo con Rogelio Hernández, en los años siguientes si bien ha prevalecido una mayor dependencia financiera, ésta no se ha traducido en una subordinación de los gobernadores<sup>176</sup>, sino por el contrario la cantidad de recursos con enorme libertad en manos de los gobernadores sin ningún control externo, más allá del propio Congreso Local, trazaba la recuperación de la autonomía local, en adelante potenciada, en muchos casos, hasta la arbitrariedad.

En 1996, en el orden federal el tema de la equidad continuo siendo una exigencia por parte de la oposición, por lo que se impulsó una nueva reforma, que entre otros elementos establecía tres modalidades de financiamiento público, actividades ordinarias, gastos de campaña y financiamiento para actividades propias de los partidos, en lo que toca a las primeras se estableció una asignación del 30% de manera igualitaria entre los partidos con representación en el Congreso y 70% distribuida de acuerdo con el porcentaje de votación obtenida por cada partido representado en el Congreso, además se agregarían los gastos de campaña, y el financiamiento para actividades propias de los partidos políticos.

En materia de acceso a medios de comunicación se establecen los mismos porcentajes que en el del financiamiento. De tal suerte que con esta reforma se lograba transformar en su conjunto, al sistema electoral y moverlo hacia elecciones más justas, libres, transparentes y democráticas<sup>177</sup>. Respecto del régimen político en el Distrito Federal, se establece por primera vez la elección directa del Jefe de Gobierno, quién sería electo por primera vez en la elección de 1997, del mismo modo que los Jefes Delegacionales.

En la misma lógica, con esta reforma se modificó el artículo 116 de la Constitución, en el que se determinaron una serie de principios que habrían de retomar todas las legislaciones electorales en los estados, siendo fundamentalmente aquellos previstos en el artículo 41, en el que se estableció que los estados tendrían dos tipos de autoridades electorales; una administrativa y otra jurisdiccional. Sin embargo, tal como señala Jacqueline Peschard, estas

---

<sup>176</sup> *Ibidem.*, p. 133- 142

<sup>177</sup> Méndez, Irma. *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México, ed. Fontamara, 2006, p. 72

modificaciones no implicaron que las legislaciones estatales interpretaran los principios de manera uniforme, por lo que de la misma manera que la democratización había generado un proceso de autonomización de los gobiernos estatales frente al centro, la adecuación de las leyes locales ocurriría a un ritmo variado, con diferentes orientaciones y énfasis, justamente debido a la mayor independencia de las entidades federativas<sup>178</sup>; con notables diferencias particularmente en lo que respecta a su grado de democraticidad.

Los resultados del proceso electoral de 1997 reflejarían una composición más plural en el Congreso de la Unión, el Partido Revolucionario Institucional perdía la mayoría en la Cámara de Diputados. Esta elección no sólo significaría un importante avance en la pluralidad política visible ahora en la representación, sino también daba muestra de la importancia del voto ciudadano, como una posibilidad de “premiar o castigar”. Mientras que en las entidades federativas, el Partido Acción Nacional ganaría las gubernaturas de Nuevo León y Querétaro, y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal sería ganada por el Partido de la Revolución Democrática; con lo cual empezaría apuntalarse un escenario político de alternancia del poder en distintos órdenes, quedando demostrado que no habría ganadores eternos ni perdedores perpetuos<sup>179</sup>.

Del mismo modo que a nivel federal surgía el primer gobierno dividido, en el mismo año éste fenómeno se replicaba en 14 de las 31 entidades federativas. Municipios y estados son gobernados por distintos partidos, coexistiendo en el mismo espacio territorial, con lo que se inician también los llamados gobiernos yuxtapuestos<sup>180</sup>, modificándose con ello las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno; el poder Ejecutivo con el Congreso local, y los Congreso con los Ayuntamientos.

Entre 1994 y 1999, se registraron 72 reformas electorales en los estados, a la par que aumentaba el número de población gobernada por partidos distintos al PRI. A finales de 1999, 46.5 millones de mexicanos habían sido gobernados por la

---

<sup>178</sup> Peschard, Jaqueline. *Op.cit.*, p. 47

<sup>179</sup> Becerra, Ricardo, Pedro S. *et al. Op.cit.*, p. 473

<sup>180</sup> Lujambio, Alonso. *¿Democratización vía federalismo? El Partido Acción Nacional, 1939-2000: La historia de una estrategia difícil*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., 2006 p. 85

oposición a nivel municipal, esto es 63% de la población había vivido cuando menos una experiencia de alternancia política. Mientras que para las gubernaturas, de 1989 a 1999, once estados fueron gobernados por partidos distintos al PRI<sup>181</sup>.

Bajo esta lógica, era ya evidente la dinámica gradual, entre una mayor competencia reflejada en la representación política más plural extendida a lo largo del territorio nacional, mismo que fue impulsando el diseño de reglas electorales más equitativas en las entidades federativas, como el fortalecimiento de instituciones locales que durante el sistema político anterior se habían visto remplazadas por el poder político centralizado y que al paso de los años irían abonando de manera significativa en el proceso de democratización en México<sup>182</sup>. Sin embargo, pese a los mayores niveles de competitividad, ahora reflejados en la pluralidad; la configuración de un sistema de partidos, de tres principales en el ámbito nacional, se redujo a dos partidos con posibilidad de competir en el ámbito de los estados<sup>183</sup>.

Por otra parte, la pérdida de liderazgo, en el último de los gobiernos priista de 1995 al 2000, empezaba a evidenciar un cambio en las relaciones entre la periferia y el centro, Ernesto Zedillo a diferencia de su antecesor había optado por mantener una relación más bien distante con la política local, pero que desde la lectura de los gobernadores, la mayoría priistas, ésta sería la oportunidad para fortalecer su poder en la entidad, hacerse totalmente del control sobre el partido en el estado como respecto a la designación de su sucesor, la construcción de proyectos personales, incluida la preservación de cacicazgos<sup>184</sup>.

La incapacidad del presidente para evitar la arbitrariedad de los gobernadores, llegaría incluso al conflicto, mismo que derivaría en un desafío abierto de dos

---

<sup>181</sup> Lujambio, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, Ed. Océano, 2000, p. 85

Para 1995 el PAN gana en Jalisco y nuevamente en Baja California y Guanajuato, en 1997 Querétaro y Nuevo León por el PAN y el Distrito Federal por el PRD, en 1998 el PAN gana Aguascalientes y el PRD Zacatecas, y finalmente en 1999 el PRD en coalición con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) gana Tlaxcala y sólo con el PT en Baja California Sur.

<sup>182</sup> Juárez, Elizabeth. *Op.cit.*, p. 63

<sup>183</sup> Peschard, Jaqueline. *Op.cit.*, p. 47

<sup>184</sup> Hernández, Rogelio. *Op.cit.*, p. 227-234

gobernadores Roberto Madrazo de Tabasco y Manuel Bartlett de Puebla. Esta relación, fue notoria nuevamente a la víspera de la elección presidencial de 2000, particularmente en la designación del candidato, que frente a las aspiraciones de los dos exgobernadores que le habían desafiado durante su mandato, fue necesario idearse un mecanismo que le permitieran sostener al candidato de la presidencia Francisco Labastida, sólo posible a través de elecciones primarias<sup>185</sup>.

En el año 2000, tendría lugar la alternancia en el Ejecutivo Federal, el Revolucionario Institucional perdía por primera vez la elección presidencial, ahora en manos de un presidente proveniente de un partido distinto, y con ello la confirmación de que los cambios institucionales habían dado frutos visibles no sólo en una competencia real sino también en la representación política. Este momento histórico, marcaría un antes y un después en el sistema político mexicano, el camino del no retorno<sup>186</sup>. En el mismo año, el PRI pierde la mayoría relativa en la Cámara de Diputados, con lo cual se inauguraría una era de gobiernos divididos, iniciada en 1997, fenómeno que dificultaría la aprobación de reformas propuestas por el Ejecutivo. Así en el ámbito municipal 50% de la población era gobernada por el PRI y el 50% restante por los demás partidos<sup>187</sup>.

Para las elecciones federales de 2003 ocurrió una recuperación del PRI, que lo colocó como primera minoría en la Cámara de Diputados, recuperaría espacios en los congresos locales, incluso en aquellas entidades que eran gobernadas por el PAN y el PRD; como Baja California, Jalisco y San Luis Potosí por el primero y Chiapas, Guerrero y Tlaxcala por el PRD<sup>188</sup>. En los gobiernos estatales, de 2003 a 2008, el PRI gobernó en 17 entidades, el PAN en 9 y el PRD en 6 estados, incluido el Distrito Federal. Más allá de la recuperación del Revolucionario Institucional, quedaba claro que la competencia y pluralidad política eran ya dos elementos insoslayables de nuestra democracia electoral.

---

<sup>185</sup> *Ibidem.*, p. 260-266

<sup>186</sup> Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa*. Treinta años de elecciones en México. 2da edición, México, El Colegio de México, 2001, p. 12

<sup>187</sup> Lujambio, Alonso. *¿Democratización vía federalismo? El Partido Acción Nacional, 1939-2000: La historia de una estrategia difícil*. México, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., 2006 p. 93

<sup>188</sup> Peschard, Jaqueline. *Op.cit.*, p. p.47

Las reformas en materia electoral desde 1977 habían contribuido de manera importante en la construcción de un sistema electoral federal que trazaría el camino hacia un régimen democrático por la vía pacífica, un sistema de partidos competitivo, elecciones libres, certidumbre en las reglas del juego, instituciones políticas independientes y sobre todo mayor certeza en el ejercicio de los derechos políticos por parte de la ciudadanía, y como corolario, que no es asunto menor, la entrada al federalismo efectivo<sup>189</sup>. Las modificaciones a nivel de régimen, trascenderían al propio sistema político, con importantes efectos sobre las dinámicas del poder nacional y local, particularmente las que son motivo de ésta tesis, las relaciones de poder entre la periferia y el centro, como al interior de los estados y municipios. Sin embargo, hay que decirlo, la transición democrática no logró transformar las instituciones del régimen anterior.

---

<sup>189</sup> Merino, Mauricio. *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra, México, 2007.

### III. La radiografía del poder estatal

#### 3.1 Del régimen de los Estados.

El presente capítulo tiene por objetivo describir la situación en que se encuentra distribuido, facultado y limitado el poder público de las entidades federativas en México, tanto en el marco constitucional federal, como en las constituciones estatales y otras leyes. De este modo, vale advertir que no es la intención realizar aquí un estudio de Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas sino únicamente centrarnos en aquellos aspectos que relacionados con el poder público, nos permitan realizar un acercamiento al marco jurídico que hoy por hoy encuadra el fenómeno del poder concentrado en las entidades federativas.

Nuestro país cuenta con 31 estados donde vive poco más del 90% de la población en México, tal como lo señala el texto constitucional, en su artículo 40; *es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por 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.* Por lo que, como ya se señalaba en el capítulo anterior, los estados al formar parte de la federación se encuentran obligados a atender los preceptos de la Constitución, resultado también del propio pacto federal; que si bien les concede la facultad de autogobernarse, también les impone, en el artículo 115, una *forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre.*

En lo que toca a la organización de poder público en las entidades federativas, ésta se rige por el principio de la división de poderes, señalado en el artículo 116 constitucional: *el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.* Así mismo se describe algunas normas con las que deberán cumplir los

distintos poderes, para el caso del Ejecutivo se señala la duración del encargo, el modo de elección, como lo requisitos de nacionalidad o residencia y edad para el ejercicio del cargo, pero no se señala de manera explícita la manera en que debe regularse el ejercicio del poder de los gobernadores, como del resto de los poderes; que sí bien se sobre entienden como parte del principio de división de poderes, la enunciación de estos controles es de enorme relevancia para la vida política de las entidades federativas; que como apunta uno de los objetivos planteados en la investigación, su ausencia, ha derivado en ejercicios autocráticos por parte de los gobernadores.

Por su parte, en el mismo artículo se señalan sobre las legislaturas de los estados, el número de diputados que la integran de acuerdo al número de habitantes, la forma de elección y algunas funciones en presupuesto y fiscalización. En lo que toca al poder judicial se enuncian los lineamientos que las constituciones estatales deberán desarrollar respecto de su ejercicio por los tribunales que éstas mismas establezcan, del mismo modo se señalan los requisitos que deberán cubrir los jueces y magistrados. De modo que son estos, como otros criterios establecidos en la Constitución, límites a los propios estados, que al ser aceptados en el pacto federal, están dotados de fuerza para su cumplimiento.

<b>Tabla. 2 Entidades federativas en México</b>			
	<b>Estado</b>	<b>Capital</b>	<b>Población total</b>
1	Aguascalientes	Aguascalientes	1 184 996
2	Baja California	Mexicali	3 155 070
3	Baja California Sur	La Paz	637 026
4	Campeche	Campeche	822 441
5	Coahuila	Coahuila	3 055 395
6	Colima	Colima	650 555
7	Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	4 796 580
8	Chihuahua	Chihuahua	3 406 465
9	Durango	Durango	1 632 934
	Guanajuato	Guanajuato	5 486 372

10			
11	Guerrero	Chilpancingo	3 388 768
12	Hidalgo	Pachuca	2 665 018
13	Jalisco	Guadalajara	7 350 682
14	México	Toluca	15 175 862
15	Michoacán	Morelia	4 351 037
16	Morelos	Cuernavaca	1 777 227
17	Nayarit	Tepic	1 084 979
18	Nuevo León	Monterrey	4 653 458
19	Oaxaca	Oaxaca	3 801 962
20	Puebla	Puebla	5 779 829
21	Querétaro	Querétaro	1 827 937
22	Quintana Roo	Chetumal	1 325 578
23	San Luis Potosí	San Luis Potosí	2 585 518
24	Sinaloa	Culiacán	2 767 761
25	Sonora	Hermosillo	2 662 480
26	Tabasco	Villahermosa	2 238 603
27	Tamaulipas	Cd. Victoria	3 268 554
28	Tlaxcala	Tlaxcala	1 169 936
29	Veracruz	Xalapa	7 643 194
30	Yucatán	Mérida	1 955 577
31	Zacatecas	Zacatecas	1 490 668
Total.			103 792 462
* No se contempla al Distrito Federal, en tanto no forma parte de la radiografía planteada para la investigación.			

Fuente: Propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

Las facultades concedidas a los estados no son señaladas de manera explícita, sino como se ha explicado dentro de la dinámica del modelo federal, son de forma residuaria; al señalarse detallada únicamente las atribuciones de la federación, y de las cuales por supuesto los estados se encuentran excluidos. De tal suerte, que las competencias de los estados son aquellas no señaladas para la federación, como se establece el artículo 124 constitucional: *las facultades que no*



*están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.* De ahí que, al quedar señaladas las condiciones en las que se debe conducir el pacto federal y específicamente los límites entre los estados y la federación; la Constitución se convierte en el resultado mismo de la unión, que es también garantía de su cumplimiento, o al menos así entendido bajo la perspectiva del Estado constitucional.

En lo que respecta a las prohibiciones para los gobiernos estatales, también normadas en el texto constitucional (Art. 117 y 118), se pueden resumir las siguientes; celebrar alianzas, tratados con otros países; acuñar moneda; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; gravar la circulación de mercancías ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros; contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros; tener tropa permanente ni buques de guerra, y hacer la guerra, entre otros.

Cada estado cuenta con una Constitución local, en la que se encuentran enunciadas los derechos y garantías por ellas reconocidas, las cuales pueden ser ampliadas, pero no restringidas, respecto de las establecidas en la Constitución federal. Mientras que, en su parte orgánica se establecen las reglas necesarias para hacer cumplir el artículo 115 y 116 constitucional, en lo que respecta al régimen estatal y municipal. Del mismo modo que en el ámbito federal, la Constitución es la ley suprema, las constituciones locales constituyen las disposiciones legales jerárquicamente superiores y de cumplimiento obligatorio<sup>190</sup> en la entidad. En términos generales, es posible señalar que si bien las constituciones de los estados comparten un número importante de características comunes, cada entidad federativa otorga elementos propios a su dinámica política interna.

Por lo que, tomando como base el marco constitucional federal y el de las entidades federativas, se desarrollará un documento predominantemente descriptivo, que servirá para comparar con algunos ejemplos emanados de la

---

<sup>190</sup> Gámiz, Máximo. *Op. Cit.*, p. 276

realidad política en los estados, ya en el cuarto y último capítulo, que permitan tener un mayor entendimiento del ejercicio del poder público de las entidades federativas, que no pocas veces tiende a la concentración en manos del Ejecutivo local.

El capítulo estará dividido en dos grandes partes. En la primer parte se desarrollará de manera general, sin ignorar las limitaciones propias de la diversidad real y normativa de cada estado, la descripción del poder público de las estados, tomando como base la división clásica del poder político legislativo, ejecutivo y judicial. Mientras en la segunda parte, se considerará la figura de los órganos autónomos como otra vertiente importante en las funciones del poder público de las entidades federativas, al tener como característica principal la independencia que guarda con los poderes públicos. Por lo que además de observar la relación que sostienen los gobernadores con los poderes legislativo y judicial, también será importante hacer una revisión de lo que ocurre con estos organismos y su relación con el ejecutivo local.

De manera que, hacía el final de los capítulos siguientes, sea posible arribar a un diagnóstico amplio respecto de un fenómeno latente, que fortalece los poderes ominosos de los ejecutivos locales en claro detrimento de nuestras aspiraciones democráticas.

### **3.1.1 Ejecutivo estatal (características).**

Como ya se apuntaba en el capítulo anterior, buena parte de las características que actualmente describen el funcionamiento del ejecutivo estatal, son reflejo de aquellas que por años describieron el presidencialismo mexicano, una clara predominancia del ejecutivo en casi todos los ámbitos de la vida política local. Aun cuando no todas las facultades se encontraban explícitas en el marco jurídico, de la misma manera que el ejecutivo federal ejercía facultades *metaconstitucionales*<sup>191</sup>, al interior del sistema político local, el gobernador

---

<sup>191</sup> Jorge, Carpizo. *El presidencialismo mexicano*. 7 ed., México, Siglo XXI, 1987. p. 190-199

mantenía la estabilidad en la entidad a partir de amplias reglas informales, que hasta antes de la alternancia habían sido limitadas por el poder del presidente. Pero que, con el debilitamiento de los hilos que daban fuerza al poder presidencial, incluso en los años previos a la alternancia, éstas prácticas llegaron al límite de la arbitrariedad, alcanzando particularmente en los dos gobiernos de alternancia un punto culminante en lo que respecta al ejercicio del poder de los gobernadores.

Las características normativas del poder ejecutivo estatal, prácticamente están articuladas del mismo modo que las señaladas para el ejecutivo federal, en tanto el mismo sustento que ha inspirado al régimen constitucional de los gobernadores fue retomado del presidencialismo, incluido el predominio frente al resto de los poderes.

El ejecutivo estatal es de **tipo unpersonal**, al residir en la figura del gobernador, la historia constitucional ha demostrado que éste ha residido siempre en un solo individuo, al no contemplar gobiernos de tipo colegiado, a excepción de algunos años durante la vigencia de la Constitución de 1824, que de acuerdo con Máximo Gamíz, se implantó una institución que también existía a nivel federal: el consejo de gobierno, cuya función principal residía justamente en controlar los actos de las autoridades ejecutivas en los estados, mediante la vigilancia de su apego a la Constitución y a las leyes así como mediante los dictámenes y opiniones que tuviesen que rendir<sup>192</sup>.

En lo que respecta a su elección, del mismo modo que el ejecutivo federal, es elegido mediante elecciones democráticas por **un período de seis años**. El artículo 116 dispone que: *la elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas*. Se establece no sólo un límite en el tiempo sino también queda anulada la posibilidad de reelección, *los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por*

---

<sup>192</sup> *Ibidem.*, p. 327

*ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.*

La **no reelección**, como una de las banderas revolucionarias, si bien con el tiempo ha perdido su fuerza, es importante mencionar cuando menos de paso, que éste principio adoptado para los gobernadores en 1933, buscaba evitar la permanencia de estos en el cargo, como ocurría durante la época porfirista donde se mantenían en el poder por varios años, varios de ellos incluso aún después de la Revolución. De modo que la no reelección como extensión del límite para al Presidente de la República, también se estipulo para el resto de los cargos de representación popular, diputados, federales y locales, y a los presidentes municipales; hasta la Reforma política constitucional de 2013-2014, que permite la reelección para los cargos de Diputados y Senadores en el orden federal, mientras que en las entidades federativas es aprobada para diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos, del mismo modo para el Distrito Federal, se aprueba para asambleístas y delegados<sup>193</sup>.

Entre los **requisitos** para ocupar el cargo, se encuentran los ya establecidos en el artículo 116 constitucional; ser ciudadano por nacimiento o bien contar con residencia efectiva no menor a cinco años anteriores al inicio de los comicios, y tener 30 años cumplidos al día de la elección, o menos si así lo señalara la constitución local. De modo que la constitución de cada entidad, hace mención de los requisitos específicos, como el gozar de pleno ejercicio de sus derechos, edad mínima, prohibición de ejercer el ministerio de algún culto, ausencia de responsabilidad penal, entre otras.

---

<sup>193</sup> Para el caso de los diputados, la reforma será aplicable a partir de los que sean electos en el proceso electoral 2015 y a los senadores del proceso electoral 2018. Mientras que para diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos, no aplicara para aquellos que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del Decreto de reforma.

### 3.1.1.1 De la organización y facultades del Ejecutivo estatal

Como ya se adelantaba, la función de la administración pública de la entidad recae sobre el Ejecutivo local. Las competencias de los gobernadores en éste ámbito podrían ser consideradas una copia de las tareas realizadas en el ámbito federal, relacionadas al desarrollo económico, la impartición de justicia, infraestructura local, salud, bienestar social, educación, cultura y recreación y seguridad pública<sup>194</sup>. De modo tal, que la organización del ejecutivo estatal, requiere de un cuerpo de secretarios o directores encargados de las diversas áreas, que van desde aquellos que realizan una función política como la Secretaria de Gobierno, de planeación y desarrollo, obras públicas, educación, finanzas, entre otros.

Las atribuciones del ejecutivo local, como la propia estructura de la administración pública estatal se encuentra plasmada en la Constitución y las leyes locales, tales como la Ley del Poder Ejecutivo Estatal o la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, en estas se puede constatar una diversidad importante en la organización formal del gobierno<sup>195</sup>, heterogeneidad que puede variar por el tamaño de la entidad, en lo que respecta al número de población, el partido político gobernante, gasto administrativo, entre otros factores.

En lo que respecta a las facultades formalmente establecidas del ejecutivo, es posible clasificarlas de manera general en las siguientes; políticas, administrativas, legislativas, de carácter económico y hacendario, de nombramiento (aunque estas también pueden ser consideradas dentro de las políticas), facultades jurisdiccionales, entre otras. Aunque debe señalarse que un número importante de facultades puede ser agrupado en más de un grupo.

Las **facultades administrativas**, corresponden a las competencias administrativas del ejecutivo, la delegación administrativa y sus obligaciones derivadas de ésta y que prácticamente concentra todas las tareas cotidianas del

---

<sup>194</sup> Gámiz, Máximo. *Op. Cit.*, p. 311.

<sup>195</sup> Martínez, José. *México y sus gobiernos estatales. Dimensión de su administración y resultados de la gerencia pública*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2010, p. 75.

ejecutivo. Mientras que, en lo que toca a las **facultades políticas**, en estas se encuentran aquellas que tienen que ver con los actos propiamente del gobierno, dirección u orientación política, tales como la designación y remoción de funcionarios, suscripción de convenios con la federación y otras entidades, así como la elaboración de la política general del gobierno.

En lo que toca a las **facultades de nombramiento**, ya señalas también dentro de las facultades políticas, consisten en primer lugar en la designación de sus Secretarios, del Procurador General de la entidad, así como de otros funcionarios dentro de la administración pública estatal. Sin embargo, ésta facultad no es exclusiva del ejecutivo sino que puede ser compartida con otros actores del poder público, como la proposición o designación de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, consejeros o comisionados de los organismos de derechos humanos, institutos electorales y de transparencia y accesos a la información pública, casos en los que el ejecutivo local requiere la aprobación de la Legislatura, y de los cuales se hondara en los apartados siguientes de éste capítulo. La importancia de la designación política, radica no sólo en nombrar los titulares de los cargos sino que es a través de estos autoriza la toma de decisiones en áreas específicas de la administración del estado.

Una de las características del principio de división de poderes, que ya se señalaba con anterioridad, se relaciona con la colaboración entre los poderes, puesto que si bien cada poder goza de atribuciones delimitadas, también existen funciones que requieren la intervención de dos o más poderes. De modo que, dentro de las **facultades legislativas** del gobernador, establecidas en las constituciones locales, se encuentran el derecho de iniciativa legislativa, la posibilidad de veto, la publicación y ejecución de normas locales y la facultad reglamentaria.

La *iniciativa legislativa*, del mismo modo que la conferida al Presidente de la República, para los gobernadores consiste en la posibilidad e iniciar leyes, al enviar iniciativas al legislativo local con la finalidad de que estas se conviertan en ley. El éxito de dichas iniciativas dependerá del apoyo con el que cuente el ejecutivo en el Congreso; ya sea porque su partido goce de mayoría o bien en

condiciones más plurales derivado de la discusión, deliberación y acuerdo entre los legisladores.

Por su parte la facultad de *veto*, establecida en todas las constituciones locales, consiste en la posibilidad de que los ejecutivos locales puedan oponerse a una ley o decreto y con ello realizar observaciones a los proyectos de ley del Congreso. Al poner un freno a la tarea legislativa, el veto puede ser considerado un control frente a las posibles arbitrariedades del poder legislativo, pero que puede ser superado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Y de ahí que se le considere un mecanismo importante dentro del sistema de pesos y contrapesos.

El veto es una facultad reconocida al poder ejecutivo, desde la Constitución de 1824, aunque su funcionalidad durante años fue inutilizada, particularmente en los años posrevolucionario, debido a que buena parte de las leyes eran iniciadas por el Presidente, y éste como ya se ha explicado ampliamente contaba con la mayoría legislativa. Sucediendo lo mismo, para el caso de los gobernadores, que al tener el control de los Congresos Locales se hacía innecesario dicho instrumento. Sin embargo, con la entrada a la pluralidad política, éste ha sido utilizado con mayor frecuencia en diversos rubros, mayoritariamente en temas económicos, presupuestales, impuestos, etc.

Generalmente el veto para las entidades federativas queda excluido en asuntos como:

- I. Leyes y reglamentos internos del poder legislativo.
- II. Revisión y fiscalización de las cuentas públicas de las autoridades del estado y de los municipios.
- III. Las resoluciones que dicte el congreso como jurado o colegio electoral.
- IV. Nombramientos que en ejercicio de sus facultades realice el congreso del estado.

La *promulgación* o publicación de las normas, es considerada una de las etapas finales del proceso legislativo, pero ésta más que una prerrogativa, es una obligación a la que el ejecutivo no puede eludir, puesto que una vez que no ha utilizado la facultad de veto, generalmente dentro del plazo de diez días, éste tiene que ser publicado por el gobernador en el Diario Oficial del Estado.

Y la *ejecución* de las leyes, que no es otra cosa que la función de realizar las tareas necesarias para hacer efectiva las leyes expedidas por el legislativo, incluyendo la función *reglamentaria*. Como una de las facultades legislativas del ejecutivo local con mayor trascendencia, misma que tiene por fin allegarse de los instrumentos necesarios para cumplir con la función ejecutiva. De modo que, el ejecutivo local desarrolla los artículos y disposiciones de la ley, al tiempo que intentar prever los posibles supuestos que puedan presentarse. Por lo que del mismo modo que en la Constitución federal se presupone la existencia reglamentos que pueden ser expedidos por el ejecutivo en el artículo 92, en las constituciones locales también se contempla.

Otra de las facultades del ejecutivo local, relacionadas con el poder legislativo, tiene que ver con la posibilidad de que pueda asistir a las sesiones ordinarias del Congreso, así como que el gobernador pueda convocar a sesiones extraordinarias.

De las **facultades de carácter económico y hacendario**, se pueden señalar; las propuestas de ley de ingresos y presupuesto de egresos; funciones que compartidas con el poder legislativo pueden ser consideradas dentro del sistema de controles parlamentarios. La propuesta de ley de ingresos presentada cada año al Congreso, es una facultad conferida al gobernador en las constituciones locales, ésta consiste en la enumeración de los ingresos requeridos por la administración pública estatal para el cumplimiento de sus funciones. De modo que, el gobernador sólo podrá disponer de los recursos autorizados por los legisladores. En el mismo sentido el presupuesto de egresos, cuya presentación es facultad exclusiva del gobernador, es una relación de gastos autorizados por el Congreso al poder público estatal, secretarías y direcciones, del Poder Judicial, así como de los organismos descentralizados.



Un último grupo de facultades que son adjudicadas a los gobernadores, son aquellas que se relacionan **con la federación y los municipios**, como la celebración de convenios, ejercer de manera concurrente atribuciones en materia de preservación y medio ambiente, y por supuesto la de publicar y hacer cumplir las leyes federales, como representantes de la entidad frente al pacto federal, tal y como lo establece el artículo 120 de la Constitución: *Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes Federales.*

Al respecto es importante señalar, que si bien los gobernadores tienen la obligación de acatar y hacer cumplir las leyes federales, por lo que son corresponsables en la ejecución del orden jurídico federal, éste mandato deviene en principio no sólo como deber único del ejecutivo local sino también al resto de los poderes, legislativo y judicial, obligados a velar por el cumplimiento del pacto federal, frente a cualquier intento de abuso por parte de la federación.

De modo que, a diferencia de lo que señala Máximo Gámiz, al afirmar que los poderes de los estados y de los municipios son creación de la Constitución federal, por el hecho de señalarse en ésta los lineamientos generales de sus atribuciones<sup>196</sup>. Olvidando que la Constitución, es resultado del propio pacto federal, sin los estados simplemente no existiría el pacto, y de ahí que sea importante repensar el federalismo en su sentido político más allá de una mera distribución normativa del poder político, como se señalaba en el segundo capítulo, a propósito de la reflexión de Arnaldo Córdova.

### **3.1.1.2 De las limitaciones al poder Ejecutivo estatal.**

Respecto de los límites al poder de los gobernadores es posible distinguir entre aquellos que son impuestos por la federación y los que son impuestos por el régimen interior de cada entidad federativa. Así mismo, es posible distinguir entre los controles impuestos a los ejecutivos estatales, con base en la clasificación de

---

<sup>196</sup> *Ibidem.*, pp. 335

Karl Loewenstein y Manuel Aragón, entre los de tipo jurídicos y políticos, descritas en el primer capítulo. Aquí únicamente haré referencia a los límites impuestos por la federación, generales a todos los gobernadores, señalados en la Constitución. Así como a los límites dentro del control político por entidad federativa; el juicio político y la declaración de procedencia.

Las limitaciones al poder de los gobernadores de acuerdo con la Constitución federal, establecidas en el artículo 116, son la propia duración en el cargo por un máximo de seis años, elegidos por elección directa, la prohibición de reelección inmediata. Otro límite importante impuesto desde la federación y clasificado como control político es la **desaparición de poderes**, señalado dentro de las facultades exclusivas del Senado, en el artículo 76 Constitucional, fracción V: *Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.*

Este control es de tipo político no sólo porque su aplicación depende de un órgano eminentemente político; el Senado. Sino porque, como se señalaba en el primer capítulo, la declaración de desaparición de poderes de un estado, consiste propiamente en una oportunidad política más que en el razonamiento normativo, se trata de un control de carácter subjetivo, debido a la valoración del objeto sometido a control su ejercicio es voluntario. Por lo que tal como lo señala Jorge Carpizo, el Senado no declara que han desaparecido los poderes de una entidad federativa, sino que contempla una situación y, ante este acontecer, declara que es conveniente nombrar un gobernador provisional; por lo que con anterioridad han dejado de existir los poderes de esta entidad federativa. De modo que

distingue entre dos posibilidades, una de índole fáctica, en tanto resulta prácticamente imposible que no exista ninguno de los miembros de los tres poderes y, una segunda, que es de índole jurídica la cual implica que los poderes rompan con el orden de la Constitución<sup>197</sup>.

Sin embargo, éste control político vertical, al garantizar desde la federación que las entidades federativas y particularmente que sus poderes no violentan los preceptos constitucionales, se encuentra sumamente sujeto a la discrecionalidad de los actores. Por lo que es fundamental, que de éste puedan quedar claros supuestos, pero sobre todo los lineamientos que de manera reglamentaria, propicien un control efectivo en caso que los poderes actúen verdaderamente más allá de sus facultades y límites constitucionales. Sobre todo, si se toma en cuenta que desde 1917, durante el periodo posrevolucionario, éste operó como instrumento del presidente para poner en orden a los gobernadores que se rebelaran al poder central. Puesto que tal como lo señala Manuel González Oropeza respecto de los ejemplos estudiados de 1917 a 1988, *en el fondo de cada caso de desaparición de poderes, subyacen innumerables cuestiones políticas, múltiples causas que seguramente sólo a los actores le son conocidas y que en ningún foro público son explicadas*<sup>198</sup>.

Respecto al último señalamiento, en el artículo 76, sobre la actuación del Senado, siempre que la legislación del estado no contemple tal situación, es importante señalar que sólo en 4 entidades se prevé el procedimiento en caso de declararse la desaparición de poderes, Aguascalientes, Chihuahua, Oaxaca y Querétaro.

Por su parte, la **responsabilidad política** es generalmente asociada como resultado del control parlamentario al desarrollarse específicamente bajo los regímenes parlamentarios, que a diferencia de los de tipo presidencial, pueden derivar en una sanción directa sobre el ejecutivo, como la remoción. Sin embargo,

---

<sup>197</sup> Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980. p. 120-121

<sup>198</sup> González Oropeza, Manuel. *La intervención federal en la desaparición de poderes*. 2da ed, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, p. 235

ésta responsabilidad no es exclusiva para una forma de gobierno; presidencial o parlamentario, sino más bien se trata de una característica inherente a todo sistema político democrático. Del mismo modo, la responsabilidad no es exclusiva para los ejecutivos, en tanto se extiende a los mandos superiores del gobierno, según los deberes asignados por la Constitución.

Los gobernadores, al estar obligados constitucionalmente (artículo 120) a publicar y hacer cumplir las leyes federales, también son sujetos de responsabilidad política ante la federación, como un mecanismo de control de la federación, al margen de la propia responsabilidad local que sin duda constituye otro límite. La responsabilidad política federal ha sido ejercida en la mayoría de las veces en contra de los gobernadores de los estados, que de acuerdo con Máximo Gámiz de 1917 a 1970 se tiene registro de 6 gobernadores y 2 exgobernadores, por violaciones a las instituciones republicanas y federales<sup>199</sup>

En el orden local también se encuentra establecida la responsabilidad política, de manera independiente a la establecida por la federación, aquí están sujetos a dicha responsabilidad; los gobernadores y sus gabinetes. De acuerdo con Daniel Barceló, estos están sujetos a cuatro acepciones distintas de deberes y responsabilidades; por el descargo del deber orientar las decisiones públicas en el mejor interés de los gobernados, por la ejecución diligente y honrada de las políticas públicas y; por el deber de rendir cuentas<sup>200</sup>. En todos los estados, la responsabilidad política se determinará a través del **juicio político**. Entre las entidades que contemplan al gobernador como sujeto de juicio político, de manera explícita se encuentran 12 entidades: Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz. Entre las sanciones aplicadas, estas pueden ser la destitución y la inhabilitación dependiendo el caso. Véase tabla A.

La responsabilidad penal por medio de la **declaración de procedencia**, aunque hay que señalar que no en todas las constituciones estatales se reconocen de manera explícita como sujetos a los gobernadores, solo en

---

<sup>199</sup> Gámiz, Máximo. *Op. Cit.*, pp. 308-309

<sup>200</sup> Daniel, Barceló. *La responsabilidad política en el sistema presidencial estatal mexicano, Un análisis conceptual*. En línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/6.pdf>

diecisiete estados si lo consideran: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Véase tabla B.

Para ambos casos, tanto el juicio político como la declaración de procedencia, generalmente es el Congreso de la entidad el que se erige como jurado, aunque también en algunos casos participa el Tribunal Superior de Justicia de la entidad; el primero se erige como jurado acusador y el segundo como órgano de sentencia. Entre las causales señaladas por la constituciones estatales se encuentran; violaciones a la Constitución, a la constituciones estatales, a las leyes federales y locales, manejo indebido de fondos y recursos, delitos graves, traición a la patria, entre otros.

Sin duda el principal problema para la aplicación de estos controles, nuevamente reside en la discrecionalidad del órgano que aplica tanto al acusar como en emitir la sentencia, particularmente para aquellas entidades en las que sólo participa el Congreso local como controlante en la aplicación del juicio político o la declaración de procedencia cuyo sujeto sea el gobernador.

Respecto a **otras obligaciones y responsabilidades políticas** pueden señalarse la presentación de un informe anual a la legislatura, la presentación de cuentas anuales, responder sobre faltas, delitos u omisiones, como por violaciones a la Constitución y otras leyes.

### **3.1.2 Poder legislativo estatal.**

Con la pluralidad política los Congresos estatales empezaron a tener “mayor juego” en el funcionamiento del sistema político local, ya no como una institución subordinada al poder ejecutivo del estado, sino como una institución que en el ejercicio efectivo de sus facultades podía ser un contrapeso frente a las posibles arbitrariedades de los gobernadores. Sin embargo, en buena parte de las entidades federativas, los gobernadores al quedar desprovistos de los límites del centro, impuestos por el poder presidencial, tal como se señalaba en el capítulo

anterior, asumieron un enorme poder político en la entidad, no en pocas veces entorpeciendo e incluso anulando la función de control del Congreso local.

Puesto que, si bien la función inherente a todo órgano legislativo es justamente la creación de normas, dentro del Estado constitucional, una de las funciones más importantes, es el *control parlamentario*, es decir un control de carácter político cuyo agente es el Parlamento y cuyo objeto es la acción general del gobierno y por extensión, también la acción de toda entidad pública, a excepción del Poder Judicial<sup>201</sup>.

De modo que éste es un control ejercido sobre las actividades del Ejecutivo por el legislativo, que al constituirse como un poder del Estado (independientemente de si se trata del orden nacional o subnacional), en éste residen importantes mecanismos constitucionales para controlar el poder de los otros poderes; y del ejercicio efectivo de estos dependerá en buena medida el ejercicio de un poder público limitado, o lo que es lo mismo un gobierno democrático. Y de ahí el interés por estudiar el diseño y funcionamiento del Legislativo local en relación a su función de control sobre ejercicio de los gobernadores en México.

Aunque vale advertir que el éxito de dichas funciones de control dependerá no sólo de la existencia de instrumentos normativos, sino también de la composición política del órgano representativo, de la disciplina partidaria, el rol de la oposición y de otros controles externos como la observancia de los medios de comunicación y de la propia sociedad organizada, la incidencia de los grupos de presión y de aquellos elementos propios del sistema político local de cada entidad, pero sobre todo del grado de independencia que exista entre los legisladores y el ejecutivo más allá de si forman parte del mismo partido político.

Algunas características comunes al poder legislativo de las entidades federativas, es que estas son de tipo *unicameral*, y por lo tanto es ejercido por el Congreso local, sus representantes son electos democráticamente por voto directo y la duración de su encargo es de **tres años** (la mitad del periodo ordinario del

---

<sup>201</sup> Mora-Donatto, Cecilia. *Temas selectos de derecho parlamentario*. México, Universidad Anáhuac del Sur, Porrúa. 2001, p. 126

Ejecutivo local), hasta la reforma constitucional en materia política de 2013 no podían ser reelectos, puesto que hoy la Constitución la autoriza hasta por cuatro periodos consecutivos siempre que sea postulado por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición. Su integración varía de entidad en entidad, misma que será detallada en un apartado siguiente, mientras que entre los requisitos generales para ocupar el cargo se encuentran:

- I. Ciudadanía mexicana por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos.
- II. Residir en distrito que corresponda o en la circunscripción del Estado, por lo menos tres años antes del día de la elección.
- III. Ser originario de la entidad.
- IV. Saber leer y escribir.
- V. La edad mínima oscila entre los 18 y 21 años de edad.

### **3.1.2.1 Funciones del poder legislativo estatal.**

Si bien las funciones de los congresos y parlamentos modernos, varían de país a país dependiendo de si se trata de un régimen presidencial o parlamentario, si se trata de un congreso unicameral o bicameral, o si éste corresponde al ámbito nacional o subnacional. Es posible esbozar algunas funciones generales, que aplican para los congresos locales, entre ellas las de tipo representativas, deliberativas, financieras, legislativas, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras.

La **función legislativa** es una de las más conocidas, cuya importancia radica en hacer valer la autonomía de la entidad respecto a su régimen interior, a través de la elaboración de leyes y reglamentos locales, así como de la propia constitución local, en lo que respecta a sus reformas, adiciones y supresiones, al

formar parte del Constituyente<sup>202</sup>. Por lo que, el poder legislativo tiene en sus manos la importante función de conducir, mediante la creación del derecho de la entidad, el funcionamiento y la operatividad de los órganos de gobiernos estatales y municipales<sup>203</sup>.

En lo que respecta a la **función representativa**, los diputados locales, miembros de los Congresos, son considerados como representantes de los intereses de los habitantes de sus municipios y comunidades, estableciéndose en muchas legislaciones de manera específica actividades a desarrollar para el cumplimiento efectivo de la representación, como las visitas periódicas a los municipios y en general estar al tanto de los problemas y necesidades de la entidad (Campeche, Durango, Tlaxcala, Zacatecas y Veracruz).

Por su parte la **función deliberativa**, como la de representación, pueden ser consideradas como funciones inherentes a todo órgano colegiado en un Estado constitucional democrático, la cual implica el disponer de información amplia, para la discusión y contrastación de las ideas, con la finalidad de tomar decisiones.

Las **funciones de carácter económico y hacendario** son de suma importancia, al estar vinculadas a la hacienda pública y en general a la economía de la entidad, al tiempo que el Congreso ejerce un control considerable sobre el Ejecutivo, al realizar una labor de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del gobierno local y municipal. De modo que, el poder legislativo es quien a través de la aprobación de los presupuestos de ingresos establece las contribuciones para satisfacer los gastos del estado y sus municipios. En el mismo sentido, la aprobación anual del presupuesto de egresos, presentado por el Ejecutivo local también debe ser autorizado por el Legislativo y sólo ampliado mediante una nueva resolución legislativa<sup>204</sup>.

Del mismo modo, las legislaturas locales tienen la facultad de aprobar las leyes de ingresos de los Ayuntamientos, aunque sus presupuestos de egresos son

---

<sup>202</sup> Cabe señalar que la mayoría de los estados de la república, establecen en sus Constituciones, que la modificación de las mismas requieren de la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y la mayoría de los Ayuntamientos.

<sup>203</sup> Gámiz, Máximo. *Op. Cit.*, p. 304

<sup>204</sup> *Ibíd.*, p. 280



aprobados por ellos mismos. En el mismo sentido, para que el Ejecutivo y los Ayuntamientos puedan ejercer actos de control de dominio sobre los bienes inmuebles del estado y los municipios, es necesario que la Legislatura local lo autorice. Otra de las acciones dentro de ésta función es la realizada por la Auditoría Superior del estado, misma que constituye uno de los mecanismos de observancia de la administración pública estatal, municipal y de todos aquellos organismo que manejen fuentes o valores públicos, con el objetivo de señalar las posibles desviaciones presupuestales, así como las violaciones a los principios generales de contabilidad gubernamental<sup>205</sup> a través de un órgano técnico.

En lo que toca a la **función jurisdiccional**, ésta se encuentra en aquellas tareas que implican un juicio por parte de los legisladores, tales como; la suspensión de Ayuntamientos, erigirse en jurado en caso de juicio político como de otros procedimientos relativos a ilícitos en contra de los servidores públicos que gocen de fuero, entre otras. Este tipo de funciones bien podrían enmarcarse dentro de los controles de tipo político, que como ya se señalaba, para su ejecución requieren de la voluntad del órgano representativo.

Respecto de **otras funciones** propias de las legislaturas locales, se encuentran la de fijar la división territorial y política, administrativa y judicial de las respectivas entidades federativas, como la creación de nuevos municipios.

En la mayoría de las entidades, los Congresos son los encargados de convocar a elecciones de Gobernadores, Ayuntamientos, como de la propia legislatura. Del mismo modo que se encuentran facultados para designar gobernador sustituto en caso de falta absoluta o temporal del gobernador. Por otra parte cumplen una función de ratificación, de algunos cargos previa propuesta del Ejecutivo, como otra de las atribuciones del Legislativo, entre estos cargos se encuentran los Secretarios del Estado, el Jefe de gabinete y el Procurador general de Justicia, estas últimas podrían ser consideradas como funciones de control.

Finalmente me parece, que además de las funciones que cumplen al interior de las entidades federativas los Congresos locales, de la misma manera que el

---

<sup>205</sup> Ibídem., p. 287

ejecutivo local, están aquellas relacionadas con la federación, al participar en las modificaciones de la Constitución federal previamente aprobadas por el Congreso de la Unión; como medida de control que permite la salvaguarda del pacto federal, como de las facultades de los estados frente a los de la federación. En el mismo sentido, las legislaturas locales se encuentran facultadas para iniciar adiciones y reformas a la Constitución federal, de acuerdo con el artículo 71 constitucional, en el que se les otorga dicha prerrogativa. De tal suerte que las legislaturas locales tienen hacia el exterior, también la función de velar por el pacto federal.

### **3.1.2.2 Funciones de control del poder legislativo estatal.**

Tal como ya se planteaba en el primer capítulo los controles parlamentarios, corresponden según la clasificación de Karl Loewenstein, al los de tipo inter-orgánico<sup>206</sup>, por tratarse de un control entre distintos detentadores del poder, en éste caso el poder legislativo sobre el gobierno local, que como ya se mencionaba, es una de las funciones más importantes de los Parlamentos en las democracias modernas. De ésta función si bien pueden señalarse una serie de actividades específicas, denominadas de “rutina política”, entre las que se encuentran las preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, ratificaciones, por señalar algunas. En general todas y cada una de las funciones del Congreso o Parlamento debieran formar parte de la función misma de controlar, incluida la importante tarea de legislar. De tal suerte, que desde una visión más amplia sobre el control parlamentario, pueden ser considerados tanto los mecanismos tradicionales como la discusión de un proyecto de ley o la deliberación del presupuesto, como actividades propiamente de control<sup>207</sup>.

Empero, para el estudio normativo de la función de control de los Congresos locales sobre el ejercicio de los ejecutivos es pertinente detallar aquellas actividades que señaladas en la constitución de los estados, nos permitan

---

<sup>206</sup> Loewenstein, Karl. *Op.cit.*, p. 185

<sup>207</sup> Mora-Donatto, Cecilia. *Op. cit.*, p. 133

garantizar esta importante función. Para ello se retoman, las tareas enunciadas por Francisco Berlín, como la inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen, que realiza el parlamento sobre la actividad realizada por el ejecutivo, cuya finalidad reside en verificar que éste último ajuste sus actos a las disposiciones establecidas por la ley<sup>208</sup>.

Entre las funciones de control sobre el ejecutivo, realizadas por las legislaturas locales, en la mayoría de las constituciones de los estados se contemplan las siguientes:

- a) Aprobación de la ley de ingresos y egresos de la entidad.
- b) Revisión de la cuenta pública, mediante la Auditoría Superior del Estado.
- c) La autorización de convenios realizados por el ejecutivo.
- d) La enmienda y aprobación de iniciativas propuestas por el ejecutivo.
- e) Entrega de informes escritos, presenciales o no por parte del gobernador.
- f) Comparecencias de funcionarios y otros miembros de la administración local.
- g) La facultad de investigación, a través de la creación de comisiones investigadoras.
- h) Aprobación de nombramientos.

Respecto de la **ley de ingresos y egresos de las entidades federativas**, de las que se han hecho mención dentro de las facultades de carácter económico y hacendario tanto del ejecutivo como del poder legislativo. Es éste último, el que se encuentra facultado para autorizar las propuestas del ejecutivo sobre los ingresos y egresos de la administración pública, por lo que se convierte en uno de los controles parlamentarios más importantes sobre la función del ejecutivo, al no poder disponer de los recursos económicos, ni gastarlos sin previa autorización del Congreso.

---

<sup>208</sup> Berlín, Francisco. *Derecho parlamentario*. México, Fondo de Cultura Económica. 1993, p. 139

Otro control dentro de los llamados financieros, de igual o mayor importancia que el anterior, es el de la **revisión de la cuenta pública**, mediante un órgano técnico; la Auditoría Superior del estado, anteriormente llamado Contaduría Mayor de Hacienda. Encargado de observar la administración pública estatal, en lo que toca a las cuentas de la gestión del ejecutivo local, estas deben coincidir entre el presupuesto autorizado y los gastos realizados, y en caso de encontrar discrepancias, podrían derivarse responsabilidades políticas o jurídicas.

Esta revisión es una facultad exclusiva del Congreso local, de la mayor relevancia para las finanzas públicas de cualquier entidad, puesto que de funcionar de manera efectiva permitiría un control directo sobre los posibles excesos del gobernador, que tal como se observarán en los ejemplos, no son pocas las entidades con cifras elevadas de deuda pública. A marzo de 2013, de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la deuda pública de los estados ascendía a 436, 242 millones de pesos<sup>209</sup>.

Los primeros antecedentes sobre el control del gasto público, se encuentran en la Carta de Juan sin Tierra del siglo XVI, mucho antes de que los Estados adoptaran el modelo de la democracia constitucional, posteriormente se retoman en la Constitución de Estados Unidos de América de 1787, la Constitución de Cádiz de 1812. Mientras que para México es en la Constitución de Apatzingán de 1814 donde se reconoce la obligación del Supremo Congreso para la revisión de las cuentas, que ésta facultad es señalada en las distintas constituciones de 1824 hasta la de 1917, aunque con distintas modificaciones, éste se ha conservado en esencia como una facultad otorgada al órgano de representación popular<sup>210</sup>.

De igual manera, que otros controles parlamentarios en el orden federal, la revisión de la cuenta pública efectuada por la Cámara de Diputados durante buena parte del siglo XX funcionó como un mero formalismo<sup>211</sup>, propiciado por las

---

<sup>209</sup> "Gasto y deuda pública estatal ¿para qué?" " [en línea]. México, Dirección URL: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Gasto-y-deuda-p%C3%BAblica-en-las-entidades-federativas\\_Mexico-Evalua-jul2013-vf.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Gasto-y-deuda-p%C3%BAblica-en-las-entidades-federativas_Mexico-Evalua-jul2013-vf.pdf)

<sup>210</sup> Osornio, Francisco J. *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 163-167

<sup>211</sup> Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. *Derecho constitucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 62.

particularidades del sistema político, que si bien fueron modificadas con la entrada a la pluralidad política, favoreciendo un mayor contrapeso entre los poderes; hasta ahora no se han reflejado en sanciones políticas, ocurriendo algo similar en el plano estatal.

La **autorización de los congresos locales a los convenios realizados por el ejecutivo**, es una facultad garantizada en la constitución de todas las entidades federativas, tanto en convenios relacionados con los límites territoriales del estado, la realización de obras, prestación de servicios públicos, entre otros temas, que el ejecutivo local propone abordar de manera conjunta con la federación y los municipios.

En el mismo sentido, si bien el ejecutivo local tiene como facultad la iniciativa legislativa, ésta se encuentra sujeta a la **enmienda y aprobación del Congreso**. Por lo que, para que las propuestas presentadas por el gobernador sean convertidas en ley, éstas deberán contar con la aprobación del Congreso, que como ya adelantaba dependerán de la integración del mismo.

Por otra parte, de acuerdo con Francisco Berlín uno de los ejes de la función de control parlamentario, es la información, indispensable para el conocimiento y difusión de la actividad controlada y de las normas que esa actividad debe ajustarse. Esta información puede encontrarse a disposición de todos los parlamentarios, o bien requerir por el asunto de que se trate de medios y procedimientos de investigación; como comisiones especiales de investigación, entrega de informes, comparecencias, preguntas e interpelaciones, entre otros<sup>212</sup>. En el ámbito de las entidades federativas la entrega de un **informe anual** sobre el estado que guarda la administración pública de la entidad por parte del gobernador a los congresos se encuentra establecida como una obligación en la legislación de las 31 entidades federativas. Sin embargo, el informe lejos de ser un control parlamentario, del mismo modo que ha ocurrido con el informe presidencial, durante años, cuando el presidente mantenía la mayoría de su partido en el Congreso federal, éste no ha logrado verdaderamente ser un control efectivo que permita a los legisladores intercambiar posiciones e ideas sobre la

---

<sup>212</sup> Berlín, Francisco. *Op. Cit.*, p. 139

política nacional. Por lo que la entrega de informes escritos, presenciales o no por parte del gobernador, tal como se encuentran planteados en las constituciones locales en muy poco permite un diálogo que confronte lo presentado por el ejecutivo y el posicionamiento de las fracciones parlamentarias, particularmente las minorías, respecto de la vida política local.

A diferencia de lo que ocurre con la entrega de informe del ejecutivo, las **comparecencias de funcionarios y otros miembros de la administración local**, han propiciado un mayor intercambio con los legisladores, al permitir que los primeros informen y respondan cuestionamientos sobre el estado en que se encuentran las dependencias a su cargo. Este control se encuentra establecido de manera formal en 26 de los 31 estados, excepto Colima, Chihuahua, Morelos, Nuevo León y Tamaulipas.

Por su parte, la facultad de investigación de los congresos locales, mediante la creación de **comisiones especiales investigadoras**, guarda un papel importante dentro de los controles relacionados con el rubro de la información; cuya finalidad reside en esclarecer un hecho que no se encuentra apegado a derecho o al interés de la colectividad, de modo que, si bien uno de los objetivos de estas comisiones es allegarse de información, ésta es sólo un medio para ejercer la función de control. Entre sus características se encuentra, el contar con cierta autonomía, facultades específicas, son de carácter temporal, el trabajo de la comisión termina con un informe o dictamen de los hechos que motivaron la investigación, a diferencia de las demás comisiones.

Este tipo de comisiones están contempladas de manera explícita en la legislación de 11 estados, aunque en 16 más se señalan únicamente las comisiones especiales, mismas de las que podrían desprenderse las investigadoras. Sólo en cuatro entidades federativas no se señala nada al respecto; Baja California Sur, Colima, Guanajuato y Nuevo León. La importancia de dichas comisiones reside en la posibilidad de investigar respecto a alguna omisión o conducta contraria por parte de algún titular de la administración pública estatal como del propio gobernador y de la cual puede derivar algún tipo de responsabilidad, que si bien no corresponde al Congreso iniciar algún tipo de

procedimiento jurídico en contra de algún servidor público, si corresponde a éste la posibilidad de hacer los señalamientos públicos y cuando existan indicios delictivos, presentar al Pleno para que las conclusiones de la Comisión sean puestos a disposición de la autoridad correspondiente y se determinen o descarten responsabilidades. Véase tabla C.

El último de los controles ejercido por los congresos locales, es el de la **aprobación de nombramientos** que a propuesta del ejecutivo local deban ser autorizados generalmente por las dos terceras partes de legisladores; entre los principales cargos se encuentran, el Procurador General de Justicia, los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, el nombramiento del Auditor Superior del Estado, así como de otros funcionarios que integran los organismos autónomos de la entidad, tales como las comisiones de Derechos Humanos, los órganos electorales y de acceso a la información pública y transparencia.

Finalmente el Congreso local al tratarse de un órgano eminentemente político, los efectos de sus funciones dependerán no sólo de la existencia de instrumentos constitucionales que le permitan realizar funciones de control sino también de la composición del mismo, por lo que sus implicaciones estarán limitadas en aquellos casos donde el ejecutivo cuente con la mayoría parlamentaria y ésta le sea favorable. Mientras que, si por el contrario existe un mayor equilibrio entre las fuerzas políticas que lo integran, el control sobre los actos del gobierno tiende a ser más estricto, en tanto la oposición suele unificar sus puntos de vista y sus votos para rivalizar en mejores condiciones con el partido en el poder<sup>213</sup>. Razón, por la que será importante observar la manera en que se integran los Congresos en los estados y sus posibles efectos sobre la función de control.

### 3.1.2.3 Integración del Poder Legislativo (Sistema Electoral)

La integración de los Congresos estatales, si bien varía en cada entidad federativa, en el artículo 116 de la Constitución federal establece dos lineamientos

---

<sup>213</sup> Idem.

generales para todos los estados, respecto al número de integrantes y el sistema electoral. En lo que toca al primero, se advierte que debe existir una integración proporcional a la población de cada estado, especificación que ha quedado prácticamente superada en tanto se señala que *no debe ser menor a siete diputados en los estados con una población que no llegue a 400 mil habitantes, de nueve en aquellos estados cuya población exceda este número y no llegue a 800 mil habitantes y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra*. Sin embargo, actualmente todas las entidades federativas superan los 500 mil habitantes. De tal suerte que el número menor de integrantes de las Legislaturas para aquellas entidades federativas con menos población, es de 20 y 25 diputados. Entre estos estados, se encuentran Baja California Sur con 20 integrantes y con 25 Baja California, Colima, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán. Mientras que las entidades con mayor población se observan los estados de México con 75 diputados y Veracruz con 50. Véase tabla D.

En el segundo párrafo del mismo artículo, se señala que el sistema electoral para la integración de las legislaturas debe ser de tipo mixta; *las legislaturas de los estados se integraran con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional*, aunque dejando su reglamentación a las leyes locales. La adopción del principio de representación proporcional en 1977 y luego en 1983, tal como se señaló en el capítulo anterior, fue una concesión del régimen político, que a la larga permitiría la entrada a la pluralidad política en los Congresos estatales y los Cabildos municipales.

Debe señalarse que aun cuando la fórmula electoral es la misma para las 31 entidades federativas, es decir de tipo mixta, en prácticamente todos los estados prevalece una predominancia mayoritaria, es decir con un mayor número de diputados electos por mayoría relativa, a excepción de Jalisco con una integración cincuenta, cincuenta. Al ser distinto el número de miembros en cada entidad (tamaño), el número de diputados electo por el principio de representación proporcional (magnitud de la circunscripción), los umbrales, barreras legales y límites a la sobre representación, establecidos en la legislación electoral de cada



entidad; los efectos sobre la representación política tanto en la proporcionalidad como en el sistema de partidos, también serán distintos.

El **tamaño de las legislaturas** corresponde al número total de diputados que integran el Congreso, tanto aquellos que son electos por el principio de mayoría como de representación proporcional, mismo que oscila entre 20 y 75 diputados. Mientras que el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, denominado por Arend Lijphart como **magnitud de la circunscripción**<sup>214</sup>, es una variable de mayor importancia en términos de los efectos que produce cada sistema electoral, particularmente en lo que se refiere a la entrada de las fuerzas políticas minoritarias y la proporcionalidad entre votos y escaños. Para ello Dieter Nohlen realiza una clasificación de las circunscripciones, las pequeñas corresponden a un número entre dos y cinco, las medianas entre seis y nueve, y finalmente las grandes de diez o más<sup>215</sup>.

De las 31 entidades federativas, sólo Baja California Sur cuenta con una circunscripción pequeña con cinco diputados electos por representación proporcional. Tres entidades cuentan con una circunscripción mediana; Aguascalientes, Baja California y Colima, con nueve diputados, y el resto de las entidades con un número de diez o más diputados, tienen una circunscripción grande. Esta clasificación es importante, sobre todo porque en las pequeñas como medianas, existen menores posibilidades para que las fuerzas minoritarias accedan a la representación. En tanto a mayor número, las posibilidades también aumentan. De modo que, el efecto proporcional tiende a reducirse en circunscripciones de menor tamaño y de ahí la importancia, de la magnitud de la circunscripción.

En lo que respecta a los **umbrales electorales**, estos son los porcentajes mínimos del total de la votación emitida, con los que deben contar los partidos políticos y coaliciones, para poder participar en el reparto de curules por el principio de representación proporcional y con ello tener la posibilidad de obtener

---

<sup>214</sup> Lijphart, Arend. *Sistemas electorales y sistemas de partidos: Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

<sup>215</sup> Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos ... Cit.* p. 57

una posición al interior de la legislatura, sobre todo para aquellos que no hubiesen tenido ningún triunfo por mayoría relativa, hasta la reforma política 2013-2014 el umbral difería en cada estado. Así por ejemplo, el porcentaje menor encontrado en la legislación de los estados en materia electoral, era de 1.5% para los estados México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas. Mientras que el estado con el porcentaje más alto de votos, requerido para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional era Baja California con 4%. Mientras que para la mayoría de las entidades federativas (10) el umbral adoptado en su legislación correspondía al 2%.

Si bien a partir de la existencia de un porcentaje de votos menor, puede inferirse que aumenta la posibilidad para que un mayor número de partidos acceda a la representación política, y a más alto el umbral, menos posibilidad de que los partidos minoritarios cumplan con el requisito. Es importante señalar que los resultados reales de estos umbrales se observan en la combinación con otras variables, como el tamaño de la asamblea, y especialmente la magnitud de la circunscripción; dicha combinación puede afectar directamente sobre el propio objetivo del umbral, incluso sobre la proporcionalidad<sup>216</sup>. De modo que, el umbral no es por sí mismo determinante sobre el número de partidos que integran el órgano representativo.

Las **barreras legales o límites a la sobrerrepresentación** como su nombre lo indica, consisten en un número o porcentaje de diputados que un partido o coalición puede alcanzar como máximo al interior de la asamblea, en relación al porcentaje de votos obtenido, o bien como un número determinado por el legislador. El objetivo de estas reglas es evitar que la suma entre los diputados electos por principio mayoritario y proporcional de un partido o coalición pueda ampliarse notoriamente respecto de la proporción de votos obtenidos, es decir sobrerrepresentarlo y subrepresentando al resto de las fuerzas políticas, como resultado del sistema, de modo tal que una sola fuerza política tenga el control de

---

<sup>216</sup> Arend, Lijphart. *Sistemas electorales y sistemas de partidos: Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. pp.43-44

la asamblea. Y de ahí la importancia de que existan éste tipo de barreras que permitan atemperar la desproporcionalidad producida por los sistemas electorales.

En este sentido, de las 31 entidades federativas hasta antes de la reforma, sólo en dos no existía algún tipo de barrera o límite a la sobrerrepresentación; Aguascalientes y Yucatán. En dieciséis legislaciones estatales se establecía un límite respecto al número máximo de diputados, y un porcentaje que no debe superar en escaños al porcentaje de votación emitida por cada partido. Mientras que los trece estados restantes sólo señalaban un número máximo de diputados. Sin embargo, es importante señalar que en prácticamente en todas las legislaciones en la materia, se contemplaba que el límite o barrera no tendrá aplicación para aquellos partidos políticos y coaliciones que por sus triunfos uninominales hubieran obtenido o superen el porcentaje señalado. Véase Anexo 1, tabla E.

Es importante reiterar que tanto la descripción de los umbrales electorales como de los límites a la sobrerrepresentación en las entidades federativas anteriormente descritos corresponde al funcionamiento de sus sistemas electorales hasta 2013. En tanto como se ha mencionado, a finales de 2013 y principios de 2014, tuvo lugar una reforma constitucional y legal en materia político electoral; como medida para frenar el control exacerbado de los ejecutivos locales en los procesos electorales, y que entre otros planteamientos permitió la homogenización de reglas y procedimientos en la materia. Tales como el establecimiento de un umbral electoral para todos los estados de 3% y un límite de sobrerrepresentación del 8%, como ya se contaba en el orden federal, misma que no aplicará en los casos para aquellos partidos políticos que por sus triunfos uninominales hubieran obtenido o superen el porcentaje señalado.

### 3.1.2.3.1 Una evaluación empírica de los sistemas electorales estatales.

Si bien se han señalado aquí los principales elementos normativos que describen los sistemas electorales que integran los Congresos estatales en México (hasta 2013), por si mismos no nos permiten observar los alcances reales que estos tienen tanto sobre la representación, el sistema de partidos y finalmente el grado de democraticidad que éste configura en la esfera local de cada estado. De ahí que, sea importante considerar algunas herramientas desarrolladas por la Ciencia Política, para observar el comportamiento de dichos sistemas.

Con base en el estudio sobre veintisiete democracias, desarrollado en la obra *Sistemas Electorales y Sistema de Partidos* de Arend Lijphart<sup>217</sup>, retomó cuatro de sus índices empleados para observar la desproporcionalidad (Índice de mínimos cuadrados, Michael Gallagher)<sup>218</sup>, el número efectivo de partidos votados y representados (Markku Laakso y Taagepera)<sup>219</sup> y finalmente la generación de victorias mayoritarias. De modo que, en un primer ejercicio comparado de los sistema electorales para la integración de los Congresos locales con termino a 2013. Se obtuvieron los siguientes resultados.

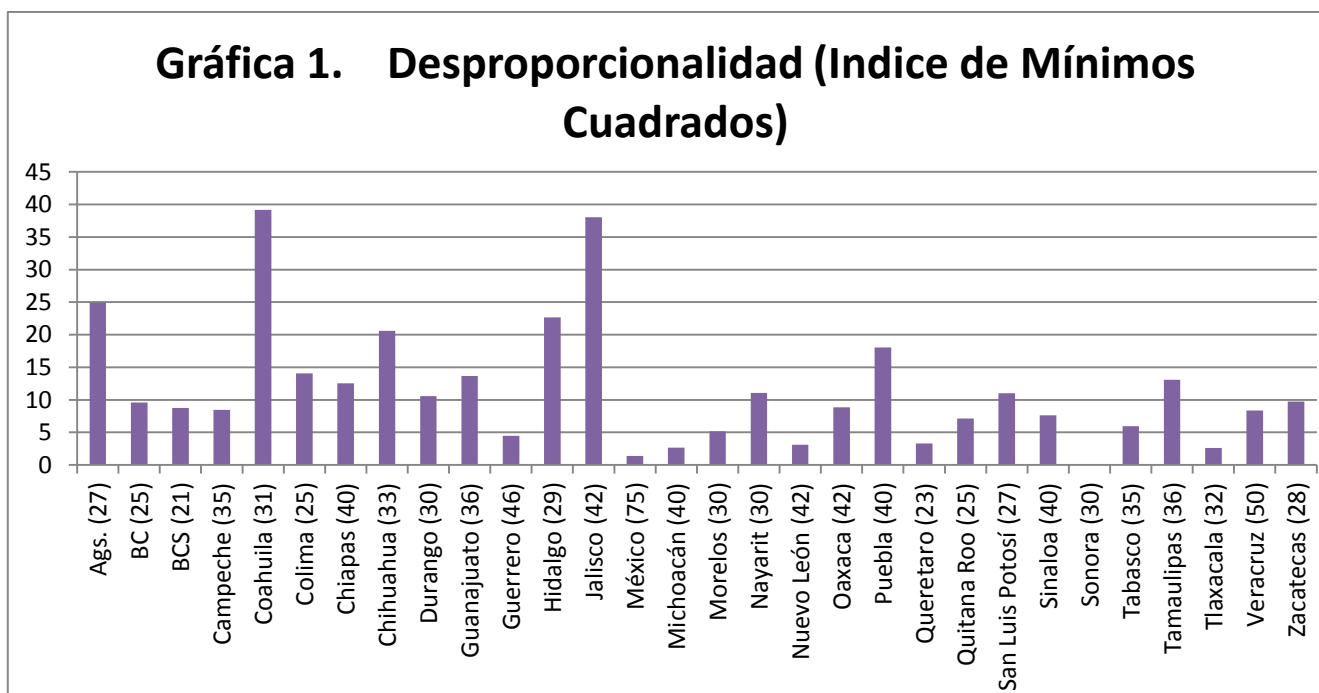
En lo que toca a la desviación entre porcentaje de votos y escaños, es decir la **desproporcionalidad**, se observa que ésta tiende a ser mayor en los Congresos con un menor número de integrantes, mientras que disminuye en aquellos con un número mayor de diputados. 17 de las 30 entidades federativas obtuvieron un índice menor a 10, mientras que en 13 estados se observaron valores por arriba de 10, es decir clasificados según Lijphart dentro de los sistemas electorales mayoritarios.

---

<sup>217</sup> Idem.

<sup>218</sup>  $MC = \sqrt{\left(\frac{1}{2} \sum (v_i - e_i)^2\right)}$

<sup>219</sup>  $N_v = \frac{1}{\sum v_i^2} \quad N_e = \frac{1}{\sum e_i^2}$



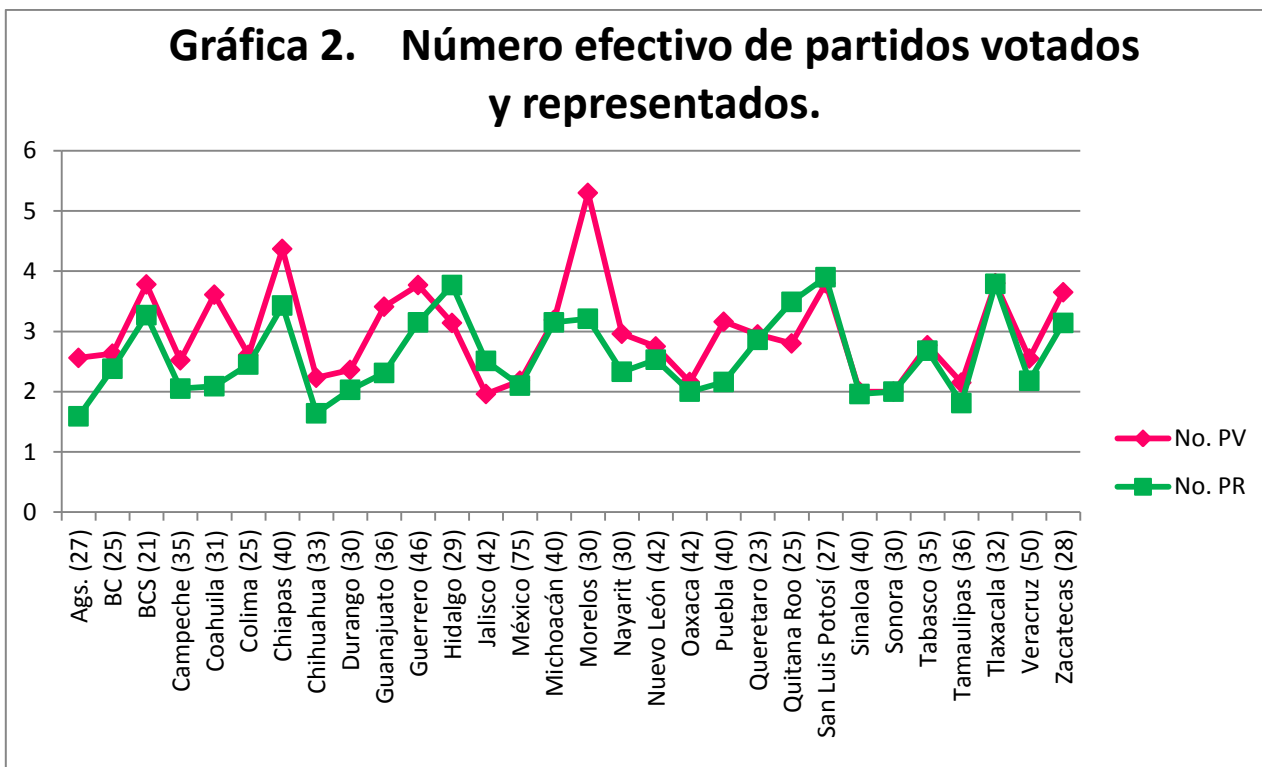
Fuente: Propia con base en los resultados electorales proporcionados por los institutos electorales locales.

En la misma lógica, de acuerdo con los índices de **partidos votados y representados**, se observa un número que apenas roza los tres partidos. De modo que, por ejemplo el promedio de partidos votados es de 2.97. Mientras que de partidos representados es de 2.59. Sólo, 10 entidades cuentan con un número igual o mayor a tres partidos representados: Baja California Sur, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas.

En todos los casos estudiados se favorece al partido mayoritario, al aumentar el porcentaje entre votos y escaños. Puesto que como ya se señalaba el sistema electoral utilizado es de tipo mixto con predominante mayoritario. De tal suerte que el partido mayoritario, que ya ha obtenido diputados por el principio de mayoría, también le son asignados diputados por representación proporcional, reduciendo no sólo el porcentaje de escaños del resto de las fuerzas políticas sino también imposibilitando la entrada a nuevos partidos.

Por lo tanto, si bien hay estados con un umbral de votos menor, en la distribución de escaños por el principio de representación proporcional, como el Estado de México, Nayarit, Oaxaca, cuyo umbral de 1.5% podría indicar un

sistema más permisivo para las fuerzas políticas minoritarias, en la práctica al participar el partido mayoritario en la distribución escaños por el principio de representación proporcional, disminuyen notoriamente los espacios para el resto de las fuerzas políticas.



Fuente: Propia con base en los resultados electorales proporcionados por los institutos electorales locales.

De acuerdo con los resultados obtenidos, se observa que los sistemas electorales locales favorecen la posición privilegiada del partido mayoritario, al sobrerrepresentarlo. Aunque sólo en once de los treinta casos estudiados, se encontraron **victorias mayoritarias**; es decir aquellos partidos que teniendo la mayor votación, le es otorgado un número de escaños superior al 50 más uno por ciento de manera artificial. Un ejemplo, de los efectos que producen los sistemas electorales locales en detrimento de los partidos minoritarios ocurre con las entidades de Chiapas, Hidalgo y Puebla.

Si bien este primer ejercicio, no permite realizar afirmaciones determinantes sobre el efecto de los sistemas electorales en cada estado, puesto que para ello sería necesario aplicar los índices en más de un proceso electoral y de una

legislatura por entidad federativa. Y que en adelante será importante observar a la luz de las modificaciones introducidas por la reforma electoral 2013-2014, que entre otros cambios establece un umbral electoral de 3% y un límite a la sobrerrepresentación del 8% para todas las entidades federativas, pero sin hacer una revisión respecto de los efectos del sistema mixto en congresos más pequeños y por ende, un número menor de diputados electos por el principio de representación proporcional (magnitud de la circunscripción).

A modo de consideraciones preliminares, puede señalarse que pese a no haber encontrado altos grados de desproporcionalidad como de victorias mayoritarias, los sistemas electorales locales mixtos, no necesariamente logran compensar las desproporciones en la representación, objetivo en el que se basa la fusión de ambas formulas, mayoritaria y proporcional. Esto, incluso pese a la existencia de límites a la sobrerrepresentación presentes en prácticamente todos los estados, a excepción de Aguascalientes.

En el mismo sentido, respecto a la permisividad o restrictividad del sistema electoral, es decir al grado de apertura a un mayor número de partidos políticos, éste se observa poco favorable para los partidos minoritarios. Tanto por el tamaño reducido de la magnitud de la circunscripción, es decir del número de diputados establecidos para el reparto por representación proporcional, pero sobre todo porque éste se reduce aún más, al participar el partido mayoritario en dicha distribución. Por lo que las posibilidades reales de que partidos distintos a los partidos “grandes” formen parte de la asamblea, de manera efectiva en el desarrollo de los controles propios de cada Congreso es reducida.

El principio de representación proporcional tal cual se encuentra establecido en los sistemas electorales estatales, si bien es la puerta de entrada de los partidos políticos minoritarios, esta es verdaderamente simbólica, pues son las fuerzas políticas mayoritarias las que acaparan los asientos en la asamblea y con ellos las decisiones y demás funciones derivadas de la tarea parlamentaria.

De ahí que sea oportuno reflexionar respecto a la **democraticidad** de los sistemas electorales, teniendo como punto de partida las menores desviaciones posibles a la voluntad popular y una vez transformada en representación política,

de incentivos que desde la pluralidad, permitan la generación de más democracia, donde se privilegie el principio de representación sobre la gobernabilidad, en el que puedan coexistir la pluralidad y el discernimiento, como productos “naturales” de la vida democrática.

Y con ello sobrepasar los niveles de la elección y la representación y ascender de mejor manera a las últimas dos fases del “juego democrático”, la deliberación y la decisión, en alusión a los verbos o acciones de la vida democrática de Bovero<sup>220</sup>. Pensar la representación política democrática más allá de su legitimidad electoral, en palabras de Lorenzo Córdova, implica que los órganos de representación política logren refrendar su carácter democrático, en tanto efectivamente reflejen la composición política de la sociedad<sup>221</sup>. Particularmente, para el caso de los Congresos locales, como de otros órganos parlamentarios, sobre los que recaen importantes funciones de control, como es la revisión de las cuentas públicas, por mencionar un tema de primer orden para las entidades.

De modo que, los Congresos locales como instituciones claves en el ejercicio del control del poder de los ejecutivos de las entidades federativas, requieren de una integración democrática y representativa que sea coincidente con sus atribuciones recíprocas con los otros dos poderes, como garantes de los principios de separación de poderes y del respeto de los derechos fundamentales, pilares de la democracia constitucional en las entidades federativas.

En lo que hace al control interorgánico ejercido por el legislativo sobre el ejecutivo estatal, a partir de la radiografía normativa, se desprende que al menos de manera nominal se encuentran establecidos los elementos mínimos de control en la legislación de las 31 entidades federativas. Sin embargo como se verá en el siguiente capítulo, el funcionamiento de estos, ha sido limitado por las condiciones que operan en los sistemas políticos locales, tales como los factores reales de poder; los grupos económicos regionales lícitos e ilícitos, los medios de comunicación, entre otros. Pero sobre todo, por el grado de presión que pueda

---

<sup>220</sup> Bovero, Michelangelo,. *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores.*, México. Editorial Trotta. 2002.

<sup>221</sup> Córdova, Lorenzo. *El sistema representativo* en Fix Zamudio, Hector y Valadés, Diego, (Coord.) en *Formación y perspectivas del estado en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010. p.123



ejerce el gobernador sobre los diputados de su partido como de la oposición, mediante el uso de facultades “metaconstitucionales” en el orden local. De ahí que sea, preciso repensar los mecanismos que refuercen su autonomía funcional y garanticen la independencia de sus miembros de manera efectiva, no sin olvidar considerar los procedimientos de acceso al poder.

### **3.1.3 Poder Judicial en las entidades federativas.**

El Poder Judicial es sin duda una de las instituciones más importantes del Estado constitucional democrático, que junto con el Parlamento (o el Congreso, según se trate de un régimen parlamentario o presidencial), se encargan de hacer preservar sus principios esenciales, como la división de poderes y el reconocimiento y defensa de los derechos fundamentales. La función jurisdiccional se encarga de administrar la justicia, mantener el respeto de la legalidad establecida por el legislativo, al tiempo que resuelve los conflictos derivados mediante la interpretación de la ley.

De igual forma que el Legislativo, el Poder Judicial en México durante años estuvo relegado como actor de la vida pública; la justicia, que como muchas otras funciones del Estado fueron absorbidas por el poder presidencial. No sería hasta los años noventa, con un incremento notorio en los recursos asignados a la función judicial, así como una mayor participación en los asuntos de mayor importancia para el país, que el Poder Judicial jugará un rol clave en la consolidación de un Estado democrático en México.

En este sentido Miguel Carbonell resume tres tipos de casos asumidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que revelan la relevancia adquirida por el poder judicial en el marco de la propia consolidación democrática; aquellos entre los municipios y las entidades federativas en detrimento de los primeros; al pronunciarse respecto a los límites de los intereses privados, al conocer de los intereses que podrían cobrar los bancos, entre otros; y al rechazar pronunciarse

sobre temas, que implicasen un roce con los otros dos poderes de la federación, como lo relativo al presupuesto del Distrito Federal<sup>222</sup>.

Por su parte, el poder judicial en las entidades federativas, tuvo un desarrollo semejante al de los congresos locales, durante el periodo posrevolucionario, al mantener una relación de subordinación y dependencia con el ámbito federal. Esta centralización se reflejó en la concentración de los recursos económicos como en el número de asuntos desahogados por los tribunales federales. Otra de las razones que explica éste centralismo, de acuerdo con Hugo Concha y José Antonio Caballero, derivaba de la aplicación del juicio de amparo, que permitía la revisión de resoluciones de los tribunales locales por el poder judicial federal<sup>223</sup>. Lo cual trajo como resultado un poder judicial estatal fuertemente limitado, que al mismo tiempo hizo prevalecer el centralismo, anulando la posibilidad de desarrollo de las instituciones locales encargadas de observar el cumplimiento del pacto federal.

A diferencia de lo que ocurrió con en el poder judicial federal, que fue adquiriendo independencia y relevancia a la par del proceso de liberalización política, las instituciones de justicia en los estados aún se encuentran limitados, en lo que respecta a sus resoluciones, en tanto pueden siempre ser sujetas a revisión por la justicia federal, aunado a una relación de subordinación que viven diversas entidades federativas en manos de sus Ejecutivos, y de la cual no logran escapar las instituciones de justicia. Por lo que, en la radiografía del poder y a la luz del fenómeno de la concentración del poder político en manos de los gobernadores será imprescindible observar los controles que el poder judicial local puede realizar para limitar el poder del gobierno en la entidad.

El Poder judicial local se encuentra normado respecto de su ingreso, formación y permanencia, como su organización y funcionamiento en las leyes orgánicas locales. Sin embargo es en la Constitución federal, específicamente en

---

<sup>222</sup> Carbonell, Miguel. *El nuevo papel del Poder Judicial y la Transición a la democracia en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídica. 2003 p. 12-14

<sup>223</sup> Concha Hugo, y Caballero, José Antonio. *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2001, p. 6-8

su artículo 116, párrafo tercero, donde se establece que; *la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.*

El Poder Judicial estatal, se encuentra depositado en el Tribunal Superior de Justicia, el Tribunal electoral, los juzgados de primera instancia, entre ellos algunos mixtos, generalmente en las capitales de los estados son de tipo civiles, penales o familiares, los juzgados menores que regularmente se localizan en las capitales de los estados y su competencia es determinada conforme a los temas de su competencia, regularmente de tipo mercantil y civil; además de los juzgados municipales y los jurados<sup>224</sup>. Así mismo, recientemente se han agregado a la integración los consejos de la judicatura estatal, acercándose a la estructura y organización del Poder Judicial Federal, aunque tal como lo señalan Concha y Caballero no existe un diseño idéntico al establecido en el ámbito federal, tanto por su contexto político como por las condiciones económicas de la entidad<sup>225</sup>.

De manera general, la propia Constitución en el artículo 116 establece que los magistrados en los estados deberán cumplir con los mismos requisitos para ser electos como ministros de la Suprema Corte, tales como:

- I. Ciudadanía mexicana por nacimiento.
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la elección.
- III. Poseer una antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en Derecho.
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal más de un año.
- V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores a su designación.

---

<sup>224</sup> Gámiz, Máximo. *Op. Cit.*, p. 287

<sup>225</sup> Concha, Hugo y Caballero, José. *Op cit.*, p. 7 -11

VI. No haber sido secretario de estado, Procurador general de la república o de Justicia de Distrito Federal, Senador, Diputado Federal ni Gobernador de algún estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo a su nombramiento.

Aunque también en las constituciones locales se establecen los requisitos que deben cumplir los magistrados y jueces, así como la duración en el cargo, los cuales podrán ser depuestos según lo señalado por las propias Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los estados.

### **3.1.3.1 Funciones del poder judicial estatal.**

El poder judicial estatal, como ya se adelantaba es el encargado de hacer cumplir las normas legislativas vigentes para dirimir los conflictos y con ello de administrar la justicia estatal, con apego prioritario a lo establecido por la Constitución federal, los tratados y las constituciones estatales. Empero, de manera particular las constituciones locales como las leyes orgánicas del Poder Judicial estatal señalan las facultades que le son atribuidas, entre las que destacan las siguientes:

- A. Protección y salvaguardar los derechos humanos.
- B. Defender la soberanía del estado.
- C. Dictar las medidas procedentes para que la administración de justicia sea pronta, expedita y completa.
- D. Interpretar y aplicar las leyes locales y las federales en jurisdicción concurrente.
- E. Resolver las impugnaciones que se presenten en las elecciones de gobernador, de diputados al congreso del estado y de los ayuntamientos.
- F. Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal, y los particulares.

- G. Conocer del juicio político como órgano de sentencia, cuando los servidores públicos incurran en actos u omisiones que constituyan perjuicio a los intereses públicos fundamentales y a su correcto despacho.
- H. Conocer, en los términos que fije la ley respectiva, de los juicios de responsabilidad civil derivada del ejercicio del cargo, que se instauren a instancia de parte agraviada o de sus causahabientes, en contra de servidores públicos de los poderes ejecutivo y judicial.
- I. determinar y publicar los precedentes obligatorios, sustentados en cinco resoluciones consecutivas en el mismo sentido en la materia, que vinculen a todas las autoridades del estado, en los términos que señale la ley.
- J. Resolver los conflictos de competencia que surjan entre los tribunales y juzgados.
- K. Adscribir a los magistrados a las salas correspondientes.
- L. Velar por la autonomía de los órganos del Poder Judicial del estado y la independencia e imparcialidad de sus miembros.

Generalmente cada entidad federativa desarrolla en su legislación, las funciones y atribuciones de cada uno de los órganos del Poder Judicial en la entidad de manera detallada. En lo que respecta a órganos de máxima autoridad en materia judicial, el Tribunal Superior de Justicia, le son atribuidas entre otras facultades, las siguientes:

- A. Iniciar leyes.
- B. La creación del reglamento interno.
- C. Establecer jurisprudencia.
- D. Excusas, recusaciones e impedimentos.
- E. Facultad de atracción.
- F. Resolución de recursos.
- G. Resolución de conflictos (de competencia, donde el estado sea parte como sujeto de derecho privado, entre ayuntamientos o municipios con

legislatura, contradicción de tesis, controversias entre Legislatura y Ejecutivo.

H. Facultades administrativas (calendario de labores, estímulos y recompensas, capacitación, exámenes de oposición, entre otras)

I. De nombramiento.

Nuevamente estas son algunas de las principales atribuciones que son conferidas por la legislación estatal, misma que varía según la entidad federativa. En el diagnóstico de Concha y Caballero, respecto a las facultades en materia de funcionamiento, destaca que sólo dos entidades Guanajuato y Nayarit establecen la posibilidad de fijar jurisprudencia; sólo cuatro la facultad de atracción por parte del Pleno del Tribunal, Chiapas, Nayarit, Quintana Roo y Sonora. Mientras que siete entidades contemplan las excitativas de justicia, como un instrumento disciplinario para los propios funcionarios judiciales. En el mismo trabajo, respecto a las facultades plenamente jurisdiccionales, destaca sobre la resolución de recursos y de conflictos, particularmente de estos últimos que en prácticamente todas las entidades federativas (29) resuelven conflictos de competencias entre juzgados que se disputan el conocer un asunto particular. Por su parte, la facultad de resolver controversias de tesis, para homogenizar criterios de interpretación entre las distintas salas del Tribunal, a través de sus resoluciones, se encuentra establecida en trece entidades federativas<sup>226</sup>.

Otra de las funciones de importancia, son aquellas que corresponden a la resolución de conflictos entre los detentadores del poder, es decir entre los poderes ya sea de manera vertical u horizontal. Por ejemplo en lo que toca a la resolución de conflictos entre los Ayuntamientos con la legislatura del estado, se tiene establecido para 11 entidades, o bien entre la legislatura y el ejecutivo de la entidad en 6 estados<sup>227</sup>. En el mismo sentido, de acuerdo al propio marco constitucional, en el artículo 104 se establece que los jueces y tribunales estatales podrán conocer de controversias de orden civil o criminal en aplicación de leyes

---

<sup>226</sup> *Ibidem.*, p. 71-75

<sup>227</sup> *Ibidem.*, p. 76-77

federales, siempre que afecten a intereses particulares y el actor haya seleccionado para la tramitación del juicio o proceso a los tribunales locales.

### **3.1.2.2 Funciones de control del poder judicial estatal.**

Las funciones de control son sino las más importantes, si las funciones necesarias que debe cumplir todo poder judicial, bajo el esquema de la división de poderes. Empero, a diferencia de los mecanismos de control con los que goza el poder judicial en el orden federal, tales como el amparo, las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad; la mayoría de las entidades federativas carecen de instrumentos semejantes, que permitan un control efectivo, aunado a una especie de subordinación que guardan los órganos en la materia respecto al poder judicial federal, así como a la cuestionada independencia frente al poder ejecutivo estatal.

De principio es importante advertir que la heterogeneidad de los controles en las constituciones estatales, complejiza la elaboración de una radiografía que nos permita observar en que entidades se han adoptado, tanto en la definición del órgano que lo administra, que puede ser el pleno o una sala constitucional alterna, concentrado o desconcentrado, el parámetro de constitucionalidad que se utiliza, la extensión del objeto de control; leyes, decretos o actos, entre otros.

Respecto de los principales mecanismos de control establecidos por las entidades federativas se encuentran:

- I. Controversia constitucional.
- II. Acción de inconstitucionalidad.
- III. Acción por omisión legislativa.
- IV. Juicio de protección de derechos humanos
- V. Desaplicación de leyes o cuestión de constitucionalidad

Instrumentos que si bien ya se encuentran considerados en las legislaciones de algunos estados, estos aún son limitados. Aquí el ejemplo emblemático es Veracruz, entidad que en el año 2000 fue la primera en adoptar mecanismos de garantía constitucional, posteriormente le siguieron Coahuila, Guanajuato y Tlaxcala en 2001, Chiapas lo hizo en 2002, Quintana Roo en 2003 y en 2004 Nuevo León y Estado de México<sup>228</sup>.

La **controversia constitucional**, contemplada en 16 entidades federativas, tiene por objetivo resolver los conflictos de carácter competencial que surjan entre diferentes órganos de gobierno que pertenecen, como puede ser entre la entidad federativa y los ayuntamientos, así como entre órganos que forman parte del mismo orden del régimen interno del Estado, según lo establecido por la Constitución local; el poder ejecutivo, legislativo e inclusive los organismos autónomos de la entidad.

Por su parte, la **acción de inconstitucionalidad**, cuyo objetivo reside en evitar que las leyes contravengan a la Constitución local, antes de que entre en vigor, sean modificadas o bien posterior a su publicación; al declararla anticonstitucional, y así impedir que la aplicación de leyes y reglamentos pueda incurrir en violaciones a los derechos humanos. Por lo que ésta función, es un control inminente al poder legislativo aunque también lo es en menor grado para el poder ejecutivo. Se encuentra establecida en las legislaciones de 11 estados. Entre ellos Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, México, Nuevo León, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

En lo que toca a la **acción por omisión legislativa**, ésta hace referencia a la ausencia de una ley, misma que supone incumplimientos constitucionales que puedan derivar en una afectación para los particulares como para el Estado. Este control se considera en 5 estados, entre ellos Chiapas, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Aunque naturalmente es un instrumento que opera sobre la omisión del legislativo, también opera para el Gobernador y los Ayuntamientos, en lo que toca a su función legislativa, como ocurre con el estado de Yucatán. Se

---

<sup>228</sup> Astudillo, César. *El desempeño de la justicia constitucional en las entidades federativas*. En Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *La Justicia constitucional de las entidades federativas. Memorias de la cuarta mesa redonda*. México, 2008, p. 55.58



trata de un medio de enorme relevancia, que pese a no contemplarse en el orden federal, puede ser de gran ayuda en el cumplimiento de los mandatos constitucionales por parte de los poderes.

El **juicio de protección de derechos humanos**, establecido en la legislación de 2 entidades federativas; Tlaxcala y Veracruz. Como su nombre lo indica, es un mecanismo que puede ser equiparable con un “amparo local”, que el gobernado puede promover para impugnar actos de las autoridades estatales que agraven los derechos humanos reconocidos por la Constitución local y desde luego por la Constitución federal. Puesto que como ya se había señalado con anterioridad la carta de derechos establecidos por la Constitución federal pueden ser ampliada por el poder constituyente de las entidades federativas, de tal suerte que éste control se vuelve indispensable para lograr un control efectivo sobre las normas como sobre los actos de autoridad, incluido por su puesto el poder ejecutivo, esto en claro beneficio de los ciudadanos de la entidad.

Y finalmente respecto a la **desaplicación de leyes o cuestión de constitucionalidad**, ésta se encuentra establecida en los estados de Coahuila, Chiapas, Chihuahua y Yucatán.

Aún son pocos los estados que cuentan con un diseño de controles constitucionales que les permitan por un lado evitar las injerencias por parte del poder ejecutivo y legislativo, pero sobre todo de mecanismos efectivos para ejercer actos de control sobre estos mismos poderes. En este sentido Marco Célis proponen reforzar los controles del poder judicial en el ámbito de las entidades federativas<sup>229</sup>, sobre todo en términos de una mayor claridad respecto al ámbito competencial propio para los órganos del poder judicial de los estados, mismas que hasta hoy se empalman con las del poder judicial federal, en tanto prácticamente todo lo que es resuelto por los órganos locales puede ser revisado nuevamente por la jurisdicción constitucional. Véase Tabla F.

---

<sup>229</sup> Celis, Marco Alejandro, *El papel del poder judicial en el esquema de división de poderes de las entidades federativas*. en Máximo, Gámiz y Enrique, Rivera (Coord.) *Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del estado*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 2005.

A pesar de ser considerada en el artículo 133 constitucional, la función de control de constitucionalidad para los jueces locales, al establecer que: *Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados*. Esta función queda inoperante, en tanto se contraponen a las competencias del poder judicial nacional, por ejemplo en lo que hace a las controversias éstas necesariamente deben pasar por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo cual hace prácticamente imposible el control constitucional local<sup>230</sup>. En el mismo sentido César Astudillo, plantea la reflexión respecto de la supremacía y rigidez de las constituciones locales, dentro del ordenamiento jurídico propio de cada entidad federativa, en tanto que sin su reconocimiento; el desarrollo de instrumentos de control constitucional local es prácticamente nulo, al grado que puede ponerse en duda si las Constituciones locales merecen ostentar el calificativo de Constitución<sup>231</sup>.

Tal como ya se adelantaba, el desempeño de los controles estará fuertemente ligado al tema de la autonomía y la independencia de sus miembros, por lo que es necesario también observar el mecanismo de integración utilizados por las entidades federativas, particularmente respecto del Tribunal Superior de Justicia como el órgano encargado de resolver los controles constitucionales en los estados. El tema es sumamente complejo y ha llevado a no pocos juristas a realizar investigaciones amplias sobre los controles de constitucionalidad local, aquí apenas se han esbozado algunos elementos útiles para entender su funcionamiento y deficiencias de la función judicial en las entidades federativas.

---

<sup>230</sup> *Ibidem.*, p. 299

<sup>231</sup> Astudillo, César. *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2004, p. 291-292

### 3.1.3.3 Integración del poder judicial estatal (TSJ)

La integración del poder judicial en las entidades federativas, de la misma manera que para el legislativo, se establecen en la Constitución los lineamientos generales. Mientras que cada entidad federativa particulariza los requerimientos, procedimientos y actores que intervienen para su conformación se señalan en las Constituciones locales y particularmente en la Ley Orgánica del Poder Judicial de cada entidad federativa.

De acuerdo con la Constitución, en su artículo 116 se establece para todas las entidades federativas que *los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales, serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.*

La integración del Tribunal Superior de Justicia de los estados a diferencia de lo que ocurre con los ministros de la Suprema Corte de Justicia, que son designados por el Senado a partir de una terna presentada por el Presidente, en la mayoría de las entidades federativas los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia son designados por el gobernador con aprobación de la legislatura, aunque ya existen entidades federativas que contemplan una integración que incorpora al propio poder judicial, como puede ser a través del Consejo de la Judicatura, así como otras que excluyen completamente la participación del gobernador en dicho proceso.

El proceso de integración es si bien apenas uno de los elementos que puede garantizar la independencia de un órgano jurisdiccional, como de otros organismos autónomos, es particularmente relevante, al tratarse del principal garante del sistema constitucional en la entidad; el Tribunal Supremo de Justicia en los estados.

En 25 de las 31 entidades federativas prevalece un procedimiento en el que interviene el Ejecutivo local, en su mayoría especificando que el nombramiento recae en el gobernador con la aprobación del Legislativo (19), mientras que en un

número menor de entidades se contempla además la participación del propio poder judicial.

De entre las entidades que contemplan la participación de los tres poderes, destaca el caso de Chihuahua cuya Constitución contempla una integración mediante el establecimiento de un jurado. Por su parte, las seis entidades en las que no se contempla la intervención del Ejecutivo local son Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Querétaro y Sinaloa. De los cuales Morelos y Querétaro, depositan de manera exclusiva en el Legislativo el nombramiento de los magistrados y las otras cuatro entidades restantes son designados mediante la intervención del Legislativo y el Poder Judicial.

La mayoría de los estados contemplan una integración de su TSJ, en la que predomina la intervención de los gobernadores, resultando fácilmente cuestionable la independencia del Poder Judicial respecto del Ejecutivo, al quedar prácticamente en sus manos, aún con sugerencias del propio Poder Judicial, la evaluación de los requisitos arriba señalados, entre ellos la competencia, trayectoria y honorabilidad de los candidatos. Véase Tabla G.

En el mismo sentido, en lo que se refiere a la estabilidad en el cargo; duración, remoción y ratificación de los magistrados, prevalece explícita e implícitamente, la actuación del Gobernador en funciones. Por lo que, de la revisión normativa se desprende que, el hecho de que la mayoría de las entidades considere un periodo de seis años como duración del encargo de los magistrados, y que éste sea coincidente con el mandato del gobernador, posibilita una integración prácticamente a modo. Del igual manera, en lo que respecta a la remoción de los magistrados si bien se contempla en la mayoría de las legislaciones locales, esta considera aquellos casos en los que los magistrados incurran en falta de probidad u honradez, mala conducta, negligencia en el desempeño de sus funciones, entre otras, así como las faltas que señalará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, proceso que como sucede para el caso del estado de Puebla, se establece en su legislación, que éste puede darse a petición propia del Gobernador.

La ratificación o reelección en el encargo, en la mayoría de las entidades donde se hace mención, se contempla ésta posibilidad, siendo sólo dos entidades federativas las que lo prohíben, Veracruz y Zacatecas, cuyos magistrados tienen una duración de 10 y 14 años respectivamente. Proceso que de la misma manera que ocurre en la designación de los magistrados, sobresale la participación del Ejecutivo. Para el caso de San Luis Potosí, por ejemplo, se menciona en su Ley Orgánica del Poder Judicial, que el proceso de remoción dependerá directamente de la evaluación del gobernador. Véase Tabla H.

Además del tema de la integración de los magistrados, otro factor que determinante sobre la independencia del Poder Judicial en las entidades federativas, es la cuestión económica, especialmente respecto a su autonomía la cual depende de la aprobación del presupuesto realizada por el legislativo, misma que se ve trastocada por la ausencia de una carrera judicial, que entre otros temas dificultan la total autonomía e independencia de los órganos del poder judicial en los estados, obstaculizando el sistema de frenos y contrapesos en las entidades federativas.

Finalmente a partir de la radiografía normativa realizada al poder judicial en las entidades federativas, éstos lejos de constituirse como auténticos poderes, pueden ser considerados, como meros órganos jurisdiccionales, al no contar con posibilidades reales de garantizar vía los mecanismos institucionales la injerencia del poder legislativo y ejecutivo, así como facultades para ejercer de manera efectiva actos de control sobre estos poderes<sup>232</sup>. Aunado a los cuestionamientos sobre su independencia y autonomía financiera, así como al problema del centralismo judicial y la duplicidad de competencias con el poder judicial federal.

De modo que, es fundamental fortalecer la existencia de mecanismos constitucionales que garanticen de manera efectiva la división de poderes, como el respeto de los derechos humanos en las entidades federativas, mismos que reiteren el carácter normativo de las constituciones estatales y les diferencien respecto de las leyes tanto federales como locales. Puesto que si bien, las entidades federativas son libres para darse su legislación local, también deben

---

<sup>232</sup> *Ibidem.*, p. 289-304

serlo para ejercer su capacidad de velar por su propia constitucionalidad local, no sin antes previa revisión de sus garantías de independencia y autonomía frente al legislativo y particularmente al ejecutivo estatal.

Y de ahí la propuesta, de establecer Tribunales Constitucionales Locales y pasar a un sistema de control constitucional concentrado en los estados, así como la necesaria incorporación de los mecanismos de control<sup>233</sup>. Puesto que, en la medida en que imperen los principios constitucionales locales que dan vida al pacto federal, en esa misma medida estarán garantizados los principios por entero de la democracia Constitucional en el territorio nacional.

La relevancia del poder judicial, en la instauración de una democracia constitucional mediante el cumplimiento efectivo de los controles jurídicos en las entidades federativas, es un elemento ineludible para el control del poder de los gobernadores, incluso respecto de los controles políticos predominantemente en manos del legislativo, que tal como se ha señalado desde el primer capítulo son controles subjetivos, ejercidos por voluntad y oportunidad política, mismos que pueden ser fácilmente neutralizados, aún en contextos de pluralidad, por la complicidad y el intercambio de favores entre los legisladores y el gobernador de la entidad. De modo que bajo el régimen presidencial estatal, es preciso contar con un poder judicial que garantice plenamente el equilibrio entre los poderes y el respeto de los derechos humanos en las entidades federativas.

### **3.1.4 Organismos constitucionales autónomos de los estados.**

En la lógica del diseño institucional democrático en la que se ha planteado ésta investigación es pertinente observar los controles, más allá de la división de poderes tradicional, en la que se insertan los organismos constitucionales

---

<sup>233</sup> Cabe señalar que la SCJN ya ha resuelto controversias en las que sostiene que los sistemas de justicia constitucional local no contravienen la Constitución Federal. AL respecto Manlio Fabio Casarín León desarrolla en específico la Contradicción de Tesis 350/2009 planteada por la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del estado de Veracruz. *En el Futuro del control constitucional local: Comentarios a la contradicción de tesis 350/2009*. De la Revista mexicana de Derecho Constitucional, núm. 24, enero – junio 2011.

autónomos, cuya principal característica reside precisamente en la independencia que guardan con los poderes públicos, legislativo, ejecutivo y judicial así como por el grado de especialización e importancia social.

El tema de los órganos autónomos puede ser observable cuando menos desde tres perspectivas, la primera jurídica-institucional a partir de sus implicaciones en el diseño constitucional y la reconfiguración del poder estatal, una segunda de tipo empírica que considera su funcionamiento real, limitaciones, efectividad, grado de institucionalidad, y una tercera que pone el acento en el contexto político y sus explicaciones más allá de la norma y su funcionalidad técnica; es decir su incidencia en los procesos políticos, incluido el proceso de democratización.

La importancia de los órganos autónomos en México, si bien no se explica desde una única visión, es en la extensión de la división de poderes que garantizada constitucionalmente en el orden federal, la complementan. A través de organismos como el Instituto Nacional Electoral (INE), anteriormente Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y más recientemente el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), entre otros. Instituciones, que en el contexto político concentrarían las demandas del discurso democratizador, impulsadas desde la sociedad y el sector académico; expresiones como la independencia del órgano electoral federal, la transparencia y el derecho al acceso de la información gubernamental, la defensa de los derechos humanos, y que a la larga serían motor y forma del proceso de democratización en México.

En este apartado sobre el estudio normativo de los organismos autónomos en las entidades federativas, me centraré en el primer enfoque jurídico–institucional, desde el cual se trazará un mapa comparativo de la situación en que se encuentran dichos organismos actualmente reconocidos en las 31 constituciones estatales, que a partir de sus elementos comunes, vale analizar sus garantías de autonomía e independencia frente a otros poderes y particularmente frente al Ejecutivo local.

Previo al seguimiento normativo, es necesario plantear algunos elementos teóricos mínimos que nos permitan tener claridad en el objeto y sus características, que lo distinguen frente a otros órganos del Estado. De acuerdo con John Ackerman existen dos enfoques que analizan los organismos constitucionales autónomos, el primero descrito como “maximalista” el cual parte de las características enunciadas por Manuel García Pelayo para el caso del Tribunal Constitucional español, de las cuales señala: rango constitucional, participación en la dirección política del Estado, presencia constitutiva y relaciones de coordinación con otros poderes<sup>234</sup>. Un segundo enfoque, “negativo” o “minimalista” que califica de organismos autónomos a todos aquellos mencionados constitucionalmente, que no forman parte de los poderes tradicionales. Ambos enfoques reflejan problemas serios sobre todo al tratar de trasladar la caracterización del primero a la realidad mexicana y el segundo particularmente abordado por autores mexicanos, como José Luis Caballero<sup>235</sup> y Jaime Cárdenas<sup>236</sup> que al rehuir de la especificidad del primero simplifican la descripción a partir de su mero reconocimiento en el texto constitucional y su adscripción fuera de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

Tal como se observará en la realidad de las entidades federativas, no basta el reconocimiento constitucional e incluso la propia incorporación del calificativo “autónomo”; el ejercicio de estos organismos debe ser consistente con cada una de las partes que intervienen en la autonomía plena. De ahí que sea importante enunciar las características esenciales de los órganos autónomos.

<b>Tabla. 3 Principios de los órganos autónomos constitucionales</b>
1. <i>Autonomía técnica.</i> Se deben establecer de forma precisa las competencias y funciones propias y exclusivas del órgano, a partir de las cuales le sean concedidas constitucionalmente garantías para el ejercicio y cumplimiento de sus fines, sin la influencia de otros órganos.
2. <i>Autonomía financiera.</i> Esta comprende una autonomía presupuestal y administrativa, en tanto el órgano autónomo exige de un presupuesto no sujeto a los acuerdos políticos, sino de una

<sup>234</sup> Ackerman, John. *Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina.* México, p. 8-11

<sup>235</sup> Caballero, José Luis. *Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes.* en Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm.30, 2000, p. 155

<sup>236</sup> Cárdenas, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional,* 2da ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 244



<p>decisión constitucional que determine claramente las bases o porcentajes que debe corresponderle. Del mismo modo ésta garantía deberá ser acompañada por la capacidad para definir sus necesidades presupuestales, para administrar y emplear los recursos económicos como lo considere conveniente.</p>
<p>3. <i>Autonomía normativa.</i> Facultad para expedir las normas que los rigen sin la participación de otro órgano estatal.</p>
<p>4. <i>Auto organización.</i> Los órganos autónomos deberán contar con facultades de auto organización que les permita elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo. Y de igual manera cuenta con capacidad para seleccionar a su personal, establezca medidas disciplinarias y designe a sus autoridades, como el servicio profesional de carrera.</p>
<p>5. <i>Integración democrática.</i> Los titulares de estos órganos deben ser propuestos mediante procedimientos democráticos<sup>237</sup>. Así mismo para la integración se deben escoger personas con reconocido prestigio y experiencia en la materia en que se trate.</p>
<p>6. <i>Apolititud.</i> Los órganos deben sostenerse como organismos técnicos no políticos.</p>
<p>7. <i>Incompatibilidades en el cargo.</i> Relacionado con el punto anterior para asegurar la imparcialidad de los integrantes del órgano es necesario exista un marco de incompatibilidades con algunas actividades o cargos e carácter público o privado tanto previo al nombramiento como en el ejercicio mismo. Por lo que privilegiar de cierta forma el componente “ciudadano” puede fortalecer el blindaje de influencias externas.</p>
<p>8. <i>Remoción e inmunidades.</i> Si bien los titulares al frente de los órganos pueden ser removidos por causas graves, particularmente establecidas en las responsabilidades a las que son sujetos los servidores públicos, por otra parte es conveniente que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen propios de su función.</p>
<p>9. <i>Responsabilidades.</i> Los órganos autónomos tienen que presentar informes frente al órgano legislativo y los ciudadanos. Así mismo sus actos y decisiones deben estar apegados al Estado de Derecho.</p>
<p>10. <i>Transparencia.</i> Los actos y decisiones de los órganos autónomos, podrán ser conocidos por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo otros órganos del Estado.</p>
<p>11. <i>Intangibilidad.</i> Deberán ser órganos permanentes o cuya derogación deberá exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.</p>
<p>12. <i>Duración en el cargo.</i> Los nombramiento de los titulares son de mayor duración que los de las demás autoridades políticas.</p>
<p>13. <i>Derecho de iniciativa legislativa.</i> El órgano debe contar con la facultad de iniciativa legislativa para proponer actualizaciones o reformas a la ley de su competencia.</p>
<p>14. <i>Decisiones colegiadas.</i> Las decisiones más importantes deben ser tomadas de forma colegiada</p>

Fuente: Propia con base en Cárdenas, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2da ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 250-252 y Pedroza, Susana, *Órganos constitucionales autónomos* en Serna, José María y Caballero, José Antonio Estado de derecho y transición jurídica. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002. p.179-180.

Una vez planteados los elementos mínimos a partir de los cuales es posible identificar un organismo autónomo de otros entes del Estado, es posible afirmar que además de sus características y principios normativos, su justificación en el

<sup>237</sup> Jaime Cárdenas afirma que los titulares de estos órganos deben ser propuestos preferentemente por el Poder Legislativo con mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso. (Cárdenas:2000: p.251)

diseño constitucional democrático tal como se señalaba desde las primeras líneas de éste apartado, reside en su capacidad de controlar el poder, como en fortalecer y complementar la división de poderes tradicional. De modo que si bien su legitimidad se encuentra inicialmente en su incorporación en el ordenamiento jurídico, en tanto no debe olvidarse que uno de los requisitos de legitimidad es la legalidad que descansa o proviene de principios constitucional democrático, como en su actuar diario donde se legitima al adoptar decisiones conforme a los principios tales como la transparencia y el estricto apego a su independencia, sólo así no habrá duda de que su legitimidad y democraticidad estarán garantizados<sup>238</sup>.

Así frente los procesos de *autonomización* vividos recientemente en los sistemas constitucionales, puede observarse en ello una clara preocupación por limitar el poder, puesto que a mayor concentración de poder en manos de los poderes tradicionales, mayor será la necesidad de acotar el poder del que disponen a través de instituciones emergentes dotadas de ámbitos de actuación autónoma<sup>239</sup>.

En lo que respecta a los órganos autónomos en la periferia mexicana, su importancia no es menor y de ahí que hoy prácticamente en todos los estados exista un piso mínimo de instituciones con las características y principios señalados anteriormente, nuevamente como réplica de la estructura institucional existente en el orden federal. En este sentido, Filiberto Ugalde resume con base en la Jurisprudencia del Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 170239, que los estados en uso de la libertad soberana de que gozan, en cuanto su régimen interior pueden según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del pacto federal<sup>240</sup>.

---

<sup>238</sup> *Ibidem.*, p. 254-255

<sup>239</sup> Astudillo, César y Córdova, Lorenzo. *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Jalisco, 2010, p. 40

<sup>240</sup> Ugalde, Filiberto. *Órganos constitucionales autónomos*. en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, No. 29 México, 2010, p. 263

Así para la revisión normativa que se pretende desarrollar, se han considerado específicamente aquellos organismos cuyas materias son indispensables en el proceso de consolidación democrática, tales como la organización electoral, de transparencia y acceso a la información gubernamental, y derechos humanos. A partir de las cuales se observarían aquellos elementos relacionados con su funcionalidad e independencia efectiva frente al poder del Ejecutivo local; origen e integración, estabilidad en el cargo, tipo de autonomía y relación con el poder Ejecutivo local.

Empero, debe advertirse que pueden analizarse muchas otras variables entre los órganos autónomos, aquí únicamente se consideran aquellas cuya descripción normativa nos permita observar en qué medida el entramado jurídico local garantiza de manera efectiva una sana distancia con el gobierno de la entidad, al tiempo que permite que dichos órganos se conduzcan de manera independiente y autónoma, respecto del poder del gobernador.

#### **3.1.4.1 Organismos estatales electorales.**

Uno de los grandes temas que logró concretar el discurso democratizador en México, fue el de la independencia del órgano electoral encargado de administrar las elecciones federales del poder político gobernante, como uno de los aspectos indispensables para el desarrollo de elecciones libres y transparentes, demanda que lograría materializarse en la reforma electoral de 1989-1990, a partir de la cual se creaba el principal baluarte de la democracia mexicana, y de reconocimiento internacional; el Instituto Federal Electoral (IFE). El propio John Ackerman, uno de los principales críticos de la Institución le reconoce como uno de los esfuerzos más exitosos en el mundo<sup>241</sup>.

Desde su creación en 1990, en adelante no sólo jugaría un rol trascendental en la historia reciente de la democracia en México, sino que el propio

---

<sup>241</sup> John, Ackerman. *Organismos autónomos y democracia*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Siglo XXI, México 2007, pp. 45

funcionamiento y operatividad de la Institución formaría parte de los avances democratizadores, al paso de las reformas electorales, mismas que le otorgarían capacidades y atribuciones como autoridad en materia electoral. Por otra parte su presencia permanente en la sociedad al ser el emisor del documento de identificación oficial de nacionalidad mexicana más utilizado, la credencial de elector, así como la propia exposición que supone la celebración de procesos electorales federales cada tres años, le colocarían como una institución vigilada nacional e internacionalmente.

En este sentido, resulta incuestionable la referencia al Instituto Federal Electoral, actualmente Instituto Nacional Electoral (INE), como el ente único encargado de la organización de las elecciones en el país, sin pocas veces considerar la existencia de las autoridades electorales locales, como los organismos que establecidas en el diseño constitucional estatal se encargan de la organización de las elecciones a través de las cuales se renuevan los cargos de gobernador, legisladores locales y miembros del Ayuntamiento; presidente municipal, regidores y síndicos.

En el análisis comparado de las 31 entidades federativas debe señalarse que en esencia los órganos electorales comparten aspectos comunes como el objetivo y ciertos procedimientos, que hasta antes de la reforma electoral constitucional 2013-2014 a la que se ha hecho a alusión en distintos apartados de ésta capítulo, se han visto modificados diversos aspectos de los órganos electorales locales derivado del propósito de homogenización, aquí se detalla la manera que operaban a 2013.

En lo que respecta al **origen e integración** de los órganos electorales estatales, durante los años del partido hegemónico, su situación fue muy lejana a la del órgano federal electoral, integrada por parte de la estructura de gobierno, así hasta 1985 de acuerdo con López Chavarría la integración de los institutos se completaba con comisionados del Poder Legislativo, designados por la legislatura o por la diputación permanente, por un notario público, nombrado por la propia

Comisión y con comisionados de los partidos con registro acreditado<sup>242</sup>. En el mismo sentido, la verticalidad en la estructura de la Comisión Federal Electoral, se replicaba de igual manera en forma de cascada en los estados, gestándose las decisiones al interior del propio gobierno del estado<sup>243</sup>.

En un estudio comparado de Humberto Lira tomado por César Astudillo y Lorenzo Córdova en su radiografía de los órganos electorales estatales, se menciona que hasta 1994, una vez ocurrida la reforma de ese año, en ocho estados el gobernador mantenía la facultad de designar al presidente del órgano electoral; en catorce era nombrado por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados y en ocho más, por los consejeros ciudadanos, resaltando el caso de Guerrero en donde el coordinador del Congreso fungía como presidente del órgano electoral<sup>244</sup>. Así con la reforma, la designación quedaba en manos de las legislaturas locales, sin embargo, los gobernadores continuaron manteniendo influencia importante en su composición vía los propios congresos, donde regularmente contaban con un grupo de legisladores mayoritario y a fin a sus intereses<sup>245</sup>.

De 1990 a 1996, se realizaron distintos esfuerzos por lograr establecer a los órganos electorales en un espacio institucional, favorable para realizar una labor técnica y profesional que dejará de lado la interferencia política del gobierno, para lo cual se considero como base el principio de autonomía, mismo que posibilitó que paulatinamente los organismos electorales adquirieran instrumentos jurídicos y requerimientos de orden técnico y material para asumir desde una posición de imparcialidad plena<sup>246</sup>.

Por su parte, la situación observada en la radiografía normativa de los 31 órganos electorales a 2013 sobre su integración, destaca que en todos los estados

---

<sup>242</sup> López, José Luis. *Las elecciones municipales en México*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 68

<sup>243</sup> Astudillo, César y Córdova, Lorenzo. *Op cit.*, p. 41

<sup>244</sup> Lira, Humberto. *La reforma electoral en los estados*. En Gonzalo, Moctezuma. (Coord.) *Derecho y legislación electoral 30 años después, de 1968*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1999. p. 258 (Citado por César Astudillo, Lorenzo Córdova, p. 41)

<sup>245</sup> Crespo, José Antonio. *Votar en los estados. Análisis comprado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996.

<sup>246</sup> C. Astudillo y L. Córdova. *Op cit.*, pp. 42

como ya se contemplaba desde 1994, eran los plenos de los congresos locales los que nombran a sus integrantes mediante distintas etapas. Puesto que, si bien en todas las entidades los nombramientos eran resueltos al interior de los Congresos, por ser el espacio natural donde se discuten los asuntos de la vida pública, empero que pese a ser un cuerpo político, no siempre se reflejó una integración de los órganos electorales eminentemente política, fragmentada en cuotas partidarias, aunque desde luego formaban parte de la decisión, y al menos de manera normativa se incluía la participación de otros actores como las instituciones académicas, los propios organismos electorales, asociaciones civiles y la sociedad en general.

Es de destacar, que bajo el anterior esquema de legislación electoral local, en lo que respecta a la integración del órgano de gobierno de los institutos electorales, se consideraba incluso de manera explícita a los propios partidos políticos, en la mayoría de las entidades, como facultados para presentar propuestas de candidatos, ya sea como partidos o a través de sus grupos parlamentarios, lo cual ocurría en 19 entidades. Guanajuato en este sentido era el caso paradigmático, en donde incluso las propuestas se asignaban según su fuerza política, es decir de los 5 integrantes, tres eran propuestos por el grupo parlamentario con mayor número de diputados, uno a propuesta de la primera minoría y otro a propuesta de los demás grupos parlamentarios.

Pese a que en la mayoría de las entidades se contemplaba a los partidos para presentar propuestas en los nombramientos, en algunas entidades se combinaban con otros grupos, tales como las organizaciones civiles o grupos sociales en 6 entidades, 9 a las universidades o instituciones académicas y 10 a los ciudadanos en general. Así una vez concluida la etapa correspondiente a las propuestas, ocurre la nominación, no sin antes pasar un proceso de análisis, revisión y evaluación de las propuestas, por ejemplo sólo en Coahuila y Guerrero se contemplaba de manera expresa la realización de un examen como mecanismo para evaluar la idoneidad de los candidatos, mientras que Hidalgo y Tabasco lo señalaban de manera contingente, al no alcanzar los consensos sobre los candidatos. Aquí nuevamente vale insistir que si bien no se consideraba en la ley

el examen como mecanismo de decisión, ello no significa que no se incorporará, tal como ocurrió para el caso del Estado de México.

Si bien todas las entidades establecían la aprobación de los miembros de los órganos electorales a través de una votación mayoritaria del pleno, en 17 entidades lo hacían mediante dos terceras partes del total de los miembros del Congreso, 12 los contemplaban con las dos terceras partes de los presentes y los casos de Sonora y Tlaxcala en los que no se especificaba de manera clara el tipo de votación. Un dato interesante a partir del procedimiento de elección es que de manera expresa sólo en cuatro entidades, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Nuevo León se señalaba en su normatividad el consenso como fuente prioritaria para la designación.

En 13 legislaciones locales se contemplaban rondas, o procedimientos distintos como la insaculación, la participación de un órgano externo o una votación de mayoría simple; ante la eventual falta de consensos, así como la votación requerida por parte del pleno para lograr la designación, a modo de salida posible ante el conflicto que no pocas veces se ocasionó en la integración incluso del propio Consejo General del IFE. Entre las entidades que consideraban la insaculación se encuentran Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Durango, Michoacán y Nuevo León.

Una primera etapa del proceso, consistía en la publicación de una convocatoria por parte del Congreso; de las leyes estatales sólo en 12 se señalaba de manera explícita, la emisión de una convocatoria pública o abierta, aunque claro cabe señalar que ello no significa que en aquellas entidades donde no se contemplaban, no eran emitidas.

En lo que respecta a las incompatibilidades para los consejeros que integrarían los organismos electorales, entendiendo por estas supuestos para el ejercicio del cargo, particularmente las relacionadas con labores previas, que puedan afectar la función del órgano, por lo que su objetivo es asegurar la independencia, imparcialidad y objetividad<sup>247</sup> De manera general se señala, el no

---

<sup>247</sup> *Ibidem.*, p. 212

haber sido militantes activos de partidos políticos, cargos de elección popular o candidato, cargos en la administración pública. Restricciones que también están sujetas a un determinado espacio de tiempo requerido para la separación del cargo, que van de seis meses a siete años requeridos. En este sentido Guerrero señala como incompatibilidad el no ser Secretario o Subsecretario de Despacho, ni Procurador General de Justicia del Estado a menos que se separe de su encargo con seis meses de anticipación al día de su nombramiento. Y en el otro extremo Morelos, en cuya legislación se señala siete años de separación tanto para funcionarios públicos, para candidatos y precandidatos, cargos directivos de partido y ministros de culto.

Sobre la **estabilidad en el cargo**, se debe señalar que las entidades cuentan con órganos electorales permanentes, cuyos consejeros permanecían en el cargo de 3 a 9 años en 29 estados, en tanto en Sinaloa y Sonora se establecía como duración del cargo dos procesos electorales. Al respecto destacan Durango y Veracruz, entidades en las que se contemplaba el mayor número de años, 9 en el ejercicio del mandato, mismos en los que por supuesto no se permite la reelección, además de otras 10 entidades restantes, en las que tampoco se permitía ningún tipo de reelección, 16 donde si se permitía y 3 cuyas legislaciones no lo especificaban. Vale señalar que si bien es importante el número de entidades que permitían la ratificación o reelección de sus miembros, solo en Baja California se contemplaba un ejercicio de evaluación al desempeño. De modo tal, que el menor tiempo el que podía estar en funciones un consejero en los órganos electorales era de 3 años y hasta por un máximo 14 años en Chiapas y Coahuila, estados en los que el periodo de mandato era de 7 años pero con posibilidad a ratificación.

Aunque pareciera un tema menor el de la duración en el mandato, es pertinente señalar que de acuerdo con Astudillo y Córdova, en ella se encuentran una de las más relevantes garantías, de modo que los funcionarios que conforman la institución electoral efectúen sus procesos de deliberación y toma de decisiones en absoluta libertad, respondan exclusivamente al imperio de la ley, y logren



afirmar su total independencia respecto a cualquier poder establecido<sup>248</sup>. A éste aspecto deben agregarse las causas de remoción establecidas por ley para los miembros del Consejo, es decir a partir de que supuestos no voluntarios se podía retirar del cargo a un Consejero. De las 31 legislaciones sólo 10 señalaban algo sobre ello ya sean las causas, la petición y el procedimiento, mientras que las 21 restantes no hacen ninguna mención en la legislación electoral. Entre los que señalan causas, Durango, Estado de México, Nuevo León, Puebla y Querétaro hacen la mención de “causas graves”, pero si dar mayor detalle, otra de las causas encontrada hace referencia a dejar de cumplir los requisitos de la ley entre ellos, Baja California Sur, Durango y Guanajuato.

Finalmente sobre el **tipo de autonomía** del órgano electoral, de manera expresa en la legislación se concede más de un tipo de autonomía, en la vertiente presupuestal y normativa es considerada por todos los estados, sobre la autonomía financiera y de decisión los estados que no la contemplaban eran Querétaro y Veracruz. En lo que respecta a la autonomía funcional los estados que no contaban con esta de manera explícita son Morelos, Querétaro, Veracruz y Zacatecas.

### 3.1.4.2 Organismos estatales de Derechos Humanos

Uno de los requisitos insoslayables de cualquier democracia, se encuentra precisamente en el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, que como ya se señalaba en el apartado correspondiente a los principios de la teoría constitución al democrática, su salvaguarda es también el principal límite al poder público.

En 2011 tuvo lugar una importante reforma constitucional en derechos humanos, que repercutió tanto para el funcionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como para los organismos estatales, en lo que toca a la

---

<sup>248</sup> *Ibidem.*, p. 195

Comisión Nacional, ésta queda facultada para investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso, el gobernador de un estado, el Jefe de gobierno o las legislaturas estatales. Así mismo otorga a la CNDH la facultad de iniciar acciones de inconstitucionalidad que planteen la contradicción de normas de carácter general y la constitución, que vulneren los derechos humanos consagrados en la propia Constitución y los tratados internacionales. Mientras que para las comisiones estatales les concede el ejercicio de acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales.

Respecto de la revisión normativa sobre las comisiones de derechos humanos de los 31 estados, en su **origen e integración**, se observa que si bien en todos los estados la designación del Presidente de la Comisión recae esencialmente en el Congreso del estado, al ser quien emite la convocatoria, propone a los candidatos y nombra al Presidente de la Comisión. En 6 entidades se contempla la intervención directa del Ejecutivo Local, tanto al proponer una lista de candidatos, o bien señalando de manera explícita que la designación le corresponde al Ejecutivo y su ratificación al Congreso de los estados; Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Tamaulipas. Respecto a la votación requerida para la aprobación del cargo de Presidente en los Congresos, únicamente en Sonora se señala que deberá ser las dos terceras partes de sus integrantes, mientras que en el resto no se especifica.

Por su parte, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala es propuesto por la propia Comisión estatal y ratificada por el Congreso. Entre las entidades restantes, que si disponen de la votación requerida es posible distinguir por un lado aquellos en los que la aprobación del presidente exige dos terceras partes de los integrantes del Congreso en 9 entidades, dos terceras partes de los diputados presentes en 9 entidades, por mayoría simple en Coahuila, Nayarit y Querétaro, por mayoría calificada Aguascalientes, Baja California y Guanajuato que contempla 50% más uno de los integrantes del Congreso. Mientras que como casos excepcionales se encuentra Nuevo León cuya

legislación expresa que el nombramiento del Presidente será en la misma forma que el de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Respecto de la duración del mandato del presidente de las comisiones estatales de derechos humanos y su posibilidad de ratificación o reelección por un periodo más, se observa que la duración del encargo oscila entre 3 a 6 años, que sumados para aquellas entidades en las que es permitido un segundo periodo, los presidentes pueden durar en el cargo hasta por 12 años, éste es el caso de Coahuila y Durango, cuyo periodo es de 6 años con posibilidad de ratificación por un segundo mandato. Sin embargo en cuanto a la duración en el cargo, el caso excepcional es Guerrero, debido a su carácter inamovible hasta su jubilación.

Entre los presidentes de las comisiones con menos años en el cargo se encuentran Morelos, Puebla y Querétaro, con 3 años aunque con posibilidad de ratificación por un periodo más. Siendo los únicos estados que no permiten esta posibilidad Baja California Sur, Hidalgo y Nayarit.

Continuando con el tema de la **estabilidad en el cargo**, es importante señalar que en la mayoría de las legislaciones de las entidades se establece la posibilidad de remoción del presidente, a excepción de Baja California, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz.

### **3.1.4.3 Organismos estatales de Transparencia y Acceso a la información.**

Otra de las piezas claves de cualquier democracia, consiste en contar con mecanismos efectivos que permitan a los ciudadanos conocer de manera confiable la información pública, particularmente aquella relacionada con las funciones gubernamentales. El acceso a la información pública y la transparencia se convierten invariablemente en los elementos que condicionan la rendición de cuentas, sin la cual las sociedades modernas estarían más propensas al ejercicio arbitrario del poder público. De modo que su utilidad democrática dependerá de acuerdo con Jaime Cárdenas, de la medida en que se encuentren

garantizados de cualquier interés partidista o político específico por un órgano constitucional autónomo<sup>249</sup> y de ahí la importancia de que exista una institución que pueda velar por la transparencia y el acceso a la información pública.

Durante años en México la transparencia y el acceso a la información pública fueron derechos negados, como muchos otros derechos políticos limitados durante el régimen del partido hegemónico, del mismo modo que en materia electoral sería hasta 1977 año de la reforma política, en el que se establecía la primera piedra del diseño institucional en la materia, se agregaba en el artículo sexto constitucional un párrafo; “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, hecho que propiciaría a la larga interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia en favor del cumplimiento efectivo por parte del gobierno, lo que otorgaba a este derecho su connotación actual como garantía individual que implicaba, además que el Estado informará “verazmente” a los ciudadanos<sup>250</sup>.

Posterior a la reforma, prevaleció la confusión del concepto y con ello los intentos por reglamentarlo, por lo que sería mediante el empuje de las organizaciones civiles, el paulatino avance en la competencia política y la apertura comercial, que los conceptos de transparencia y acceso a la información se abrirían paso poco a poco en la legislación mexicana. Lo cual finalmente se vería materializado, hasta 2001 año en que el Ejecutivo federal enviaría la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, aprobada en 2002, acontecimiento que posteriormente inspiraría para que al interior de las legislaturas locales se presentaran iniciativas de ley en la materia<sup>251</sup>.

Otro de los resultados que traería como consecuencia los avances legislativos, sería la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), un organismo especializado, con autonomía operativa, presupuestal y decisión, responsable de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información. Teniendo como su máximo órgano de gobierno un cuerpo de cinco

---

<sup>249</sup> Cárdenas, Jaime. *Una Constitución para la democracia... cit.* p. 272

<sup>250</sup> Guerrero, Eduardo. *Para entender la transparencia.* México, Nostra, 2008, p. 58

<sup>251</sup> *Ibidem.*, p.58-59

comisionados, nombrados por el Ejecutivo federal, pudiendo ser objetados por la mayoría en el Senado.

En el mismo sentido, para finales de 2013 tuvo lugar una importante reforma en materia de transparencia que entre otros cambios importantes le otorga autonomía constitucional al IFAI, así como libertad técnica y de gestión, del mismo modo que fortalece sus resoluciones, ahora vinculatorias, definitivas e inatacables. La integración pasa de cinco a siete comisionados con una duración en su encargo de siete años, mismos que serán ratificados por el Senado previa consulta a la sociedad, aunque el presidente de la República podrá objetar la designación del algún comisionado.

En el ámbito de los estados, la reforma establece que estos deberán elevar a rango constitucional sus institutos de transparencia locales, además se señala que el IFAI podrá intervenir sobre las resoluciones que emitan los institutos estatales a petición de los ciudadanos, de los órganos locales o por atracción; estableciendo un año para que las legislaturas locales realicen las modificaciones pertinentes.

Es importante señalar que la revisión a los institutos de transparencia y acceso a la información de las entidades federativas, fue realizado antes de los cambios planteados por la reforma. Así, del mismo modo que los organismos anteriores estos contemplan un procedimiento de nombramiento a través las legislaturas de los estados, siendo en la mayoría de las veces el propio Congreso quien emite la convocatoria, propone a los candidatos y nombra a sus miembros. Sin embargo en 14 entidades se encontró una **integración** muy parecida a la planteada inicialmente para el IFAI, entidades como Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Estado de México, Guanajuato, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, en las que se prevé la propuesta por parte del Ejecutivo Local y la ratificación del Congreso. De estas, en 2 entidades, Sinaloa y Tabasco no se especifica la votación necesaria para su aprobación. Aquí el ejemplo paradigmático es Guanajuato, que al estar conformado por un consejo de tres miembros, cada uno de los poderes de la entidad designa a un consejero que

de acuerdo con la Ley de Acceso a la información pública del estados y los municipios de Guanajuato, tal designación no debe implicar subordinación alguna.

Mientras que, de las 18 entidades federativas restantes, en las que no interviene el gobernador para la designación de los miembros de los órganos de transparencia en los estados, destaca Nayarit, al integrarse el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado, por dos empresarios designados por el Consejo Empresarial de Nayarit, dentro de ellos una mujer, un Notario designado por el Colegio de Notarios Públicos del Estado y un abogado designado por las agrupaciones de abogados legalmente constituidas.

La votación requerida para las demás entidades varía, 6 entidades contemplan mayoría calificada, 5 por mayoría simple, 14 por dos terceras partes de los miembros el Congreso y 4 entidades en las que no se especifica.

En lo que toca a la **estabilidad en el cargo** de los comisionados o consejeros que integran los organismos de transparencia, el número de años en el cargo es de 3 a 7 años, siendo el número máximo de años 6, para aquellas entidades en las que se permite la reelección por un periodo más, como es el caso de Hidalgo y Tamaulipas. Los estados que contemplan 3 años son Baja California, Michoacán y Tlaxcala; le siguen con 4 años Baja California Sur, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; con 5 años los estados de México, Nayarit, Nuevo León, Tabasco y Yucatán; entre los de 6 años se encuentran Aguascalientes, Campeche, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y Veracruz; finalmente los de 7 años Coahuila, Colima, Chipas, Chihuahua, Durango y Sinaloa.

En cuanto a la remoción se señala de manera explícita en 23 entidades, mientras que en las 8 restantes no se especifica esta posibilidad.

Finalmente, el funcionamiento efectivo de los organismos constitucionales autónomos tiene gran relevancia en la distribución y control del poder político, como en la calidad democrática misma, de ahí que sea importante la observación normativa con respecto a su autonomía e independencia. De modo que, al menos de manera formal en las entidades federativas se encuentre cubierta en lo que a su integración se refiere, en tanto la mayoría de las legislaciones otorga la facultad

de aprobación de los nombramientos a los Congresos locales, como el máximo cuerpo de deliberación política plural en la entidad. Mientras que son las menos, aquellas entidades en las que se permite la intervención del Ejecutivo, al proponer listas o ternas de candidatos al Congreso, situación que es observable sólo en los organismos de derechos humanos y transparencia, y no en los órganos electorales.

<b>Tabla. 4 Organismos autónomos en las entidades federativas, en los que interviene el Ejecutivo en el proceso para su integración</b>	
<b>Derechos Humanos</b>	<b>Transparencia y Acceso a la Información Pública</b>
1. <b>Chiapas</b>	1. Colima
2. Guerrero	2. <b>Chiapas</b>
3. <b>Nuevo León</b>	3. Chihuahua
4. <b>Oaxaca</b>	4. Durango
5. Sonora	5. Hidalgo
6. <b>Tabasco</b>	6. Guanajuato
7. <b>Tamaulipas</b>	7. Estado de México
	8. <b>Oaxaca</b>
	9. Sinaloa
	10. <b>Tabasco</b>
	11. <b>Tamaulipas</b>
	12. Veracruz
	13. Yucatán
	14. Zacatecas

Fuente: Propia con base en las legislaciones de los estados.

#### **IV. Del poder estatal de los gobernadores y la concentración del poder.**

##### **4.1 Hipergobernadores: El problema de la concentración del poder en las entidades federativas.**

Este último capítulo pretende observar desde el ejercicio real del poder público en las entidades federativas, el fenómeno de la concentración del poder en manos de los gobernadores, mismo que si bien ya se adelantaba no puede generalizarse, si se presenta gradualmente en casi todos los estados como un problema detonado y evidenciado desde la entrada a la pluralidad política. De modo que éste junto con el anterior capítulo, en el que se describía la cara normativa del problema, aspira a complementarla desde la dimensión empírica sobre el poder público en las entidades federativas. No sin antes retomar la descripción histórica, sobre la alternancia política y el federalismo efectivo, iniciada al final del segundo capítulo.

En 1990, Manuel Villa advertía justo del declive del sistema posrevolucionario, en lo referente a las tensiones entre la periferia y el centro, el poder centralizado que había fungido como cúpula férrea que otorgaba unidad de conjunto a los centros de poder, que durante años habían sido sectores privilegiados, a condición de que fueran ajenos a la participación política<sup>252</sup>, estaban por entrar en crisis. De modo que, gracias al impulso electoral, no sólo las instituciones locales se reactivaron sino que las propias elites políticas locales fueron adquiriendo dinámicas propias en clara independencia del centro, derivado también de la modernización, la urbanización y por su puesto del surgimiento de grupos de poder económico regionales.

Después de la alternancia política en el orden federal, en el año 2000 el dilema frente al inminente cambio político y con éste, hacía una nueva dispersión del poder cada vez con menos vínculos hacia el centro; el problema residiría en

---

<sup>252</sup> Villa, Manuel. *El archipiélago mexicano*. Cal y arena, México, 1990. p. 11



integrar democráticamente o volver a ser víctima de una modernización unidimensional que refuncionalizará los viejos poderes<sup>253</sup>.

Hacia la segunda mitad del primer gobierno de la alternancia, en 2003 luego de una recuperación del Revolucionario Institucional en lo nacional y lo local, empezó a observarse un nuevo fenómeno, resultado de ésta descentralización del poder que había traído la puesta en marcha democratizadora de principios de los noventa, el tan anhelado federalismo efectivo no sólo reactivaría el valor político de las instituciones locales, sino también reviviría, para muchas entidades federativas, viejas prácticas autoritarias, ahora integradas al sistema político local y en cuya cima se encontraría la figura del Ejecutivo estatal; el Gobernador. Incluidas aquellas entidades que tempranamente habían accedido a la alternancia y que ya se constituían como nuevas hegemonías.

Un conjunto de factores políticos y económicos, en lo nacional como en lo local, darían paso al fortalecimiento de los gobernadores, sin embargo la alternancia en la Presidencia de la República, sería el acontecimiento con el que prácticamente quedarían anuladas las condiciones que permitían un control desde el centro. La pérdida de liderazgo, observada desde el sexenio de Zedillo frente a los gobiernos estatales, ahora con un presidente panista, acentuaría los conflictos, y las expresiones de mandatarios arbitrarios ya no sólo priístas sino también perredistas y panistas, que al dejar de existir incentivos para someterse a los designios presidenciales gozarán de completa independencia para manejar la política local a su arbitrio, hecho que empezó a evidenciar prácticas comunes identificables más allá de los contextos estatales y de las muy particulares formas de gobernar de sus ejecutivos; que dan muestra de la concentración de poder sin límites a todas luces incompatible con el proceso de consolidación democrática.

En el caso de los gobernadores priístas sus estrategias dejaron de tener como centro la atención del presidente, pero tampoco ya no enfrentarán al ejecutivo como había ocurrido en el último gobierno, sino que trasladarán los conflictos al marco estricto de su partido. Mientras que los panistas, aunque se tratará del mismo partido al frente del gobierno, mantendrían más bien una posición distante

---

<sup>253</sup> *Ibidem.*, pp 13

con el presidente, primero con Vicente Fox y luego con Felipe Calderón, a quienes no les darían su apoyo por entero, sobre todo en temas como el presupuesto. El pacto de subordinación, entre los gobernadores y el presidente, caracterizado por un conjunto de intereses coincidentes plasmados en el proyecto presidencial, quedaría como parte del pasado, ésta nueva realidad fragmentaría las posiciones de los gobernadores, centrando su estrategia en intereses muy particulares, si acaso regionales<sup>254</sup>.

El importante peso político de los gobernadores en la vida nacional, se haría presente en distintos momentos del primer gobierno de la alternancia, prueba de ello sin duda fue la creación de la Conago (Conferencia Nacional de gobernadores) en 2002, que en principio surgió del rechazo de la mayoría de los gobernadores a las propuestas presupuestarias del ejecutivo, pero que de fondo se trataba de un intento para llenar el vacío político que había dejado la alternancia, en el que quedaba claramente demostrada su fuerza en oposición al presidente. Bajo esta misma lógica, los gobernadores empezarían a tener una mayor influencia sobre las bancadas legislativas, de modo que pronto ésta organización se constituía, como un actor político legítimo determinante en los primeros años de la alternancia<sup>255</sup>.

En este sentido, la manera de ejercer el poder en los estados si bien no será muy distinta a la que predominaba durante la época del partido hegemónico, al reproducir al interior de los estados el sistema político autoritario, estos nuevos gobernadores a diferencia de los anteriores gozarían de mayor libertad, al quedar prácticamente anulado el poder presidencial y con ellos los límites a su poder. De modo que, a excepción de los límites presidenciales, el sistema político local tiene como pilar la figura misma del Ejecutivo estatal, quien desde la cúspide del sistema controla buena parte de los espacios políticos de decisión de la entidad, más allá de sus facultades obvias otorgadas por el régimen constitucional para todas las entidades federativas.

---

<sup>254</sup> Hernández, Rogelio. *Op.cit.*, p. 267-269

<sup>255</sup> *Ibidem.*, p. 269-281

El mandato de estos gobernadores, que vale advertir no es una conducta generalizada, se caracteriza por un fuerte poder, que lo mismo ejerce para socavar las instituciones democráticas, como el Congreso y el Poder Judicial local, que a los organismos autónomos, los propios Ayuntamientos, como los medios locales de comunicación. Estas viejas formas de gobernar, si bien legitimadas por el proceso de elección democrática son expresiones comunes de un poder que es ejercido de manera distribuida pero arbitraria fuera de las facultades constitucionales, y que hoy hace peligrar el proceso de democratización.

Así por ejemplo, en lo que respecta a la incidencia de los gobernadores sobre los Congresos locales se observa que si bien son numerosas las entidades que han vivido los llamados gobiernos divididos o gobiernos no unificados, en los que el Ejecutivo local no tiene la mayoría necesaria al interior del Congreso. En otras tantas entidades, el gobernador en turno ha tenido control absoluto de los órganos representativos, al contar con más del 50% de los diputados de la Legislatura, provenientes de su misma filiación partidaria o afín a ésta y con ello eliminando la posibilidad real de ejercer un contrapeso a las decisiones por parte del Ejecutivo.

En este último caso, vale ilustrar con los resultados de elecciones legislativas intermedias en las entidades, en donde el partido de la mayoría de los gobernadores, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en los procesos electorales locales de 2007, por ejemplo, ganó con una amplia ventaja espacios en las legislaturas, como ocurrió durante el mandato como Gobernador de Fidel Herrera en Veracruz, donde no sólo revirtió su condición de gobierno dividido en 2004, sino que ganó la mayoría de los distritos locales 28 de 30, ejemplo similares ocurrieron con los Gobernadores de Puebla y Oaxaca, el primero Mario Marin obtuvo 25 de los 26 distritos locales, mientras que Ulises Ruiz en Oaxaca, también del PRI gana los 25 distritos de mayoría.

Condición que si bien se revierte para los procesos electorales locales de 2010, en los que el PRI en el Congreso Local veracruzano pasa de 28 a 20 distritos, para los casos de los Congresos de Puebla y Oaxaca, el partido gobernante pierde incluso más de la mitad de las curules obtenidas por el principio de mayoría en 2004, en el caso de Puebla, éste pasa de 25 a 12 distritos y en

Oaxaca de tener la totalidad de los diputados por el principio mayoritario a sólo 9. Resultados, que debe señalarse fueron posibles por una coalición entre partidos de oposición, que permitieron procesos electorales más competitivos; que a la luz de un poder predominante por parte del Ejecutivo local observable también en las elecciones locales, en donde la oposición es prácticamente relegada y con pocas posibilidades de competir, hacía casi imposible una composición de los Congresos como la derivada de 2010.

El problema de la concentración del poder en manos de los gobernadores no puede dejar de ser visto, desde el sistema electoral y las interacciones entre el diseño institucional o esquema de controles y el conjunto de reglas que permiten la vía de acceso al poder público y la representación política local. De este modo, la integración de los congresos locales, además de ser de tipo mixta para todas las entidades, al incluir los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos señalados por las leyes de cada entidad, de acuerdo con el artículo 116 constitucional, en el que además, deben contar con un número de representantes proporcional al número de habitantes. Por lo que si bien las 31 entidades comparten el mismo tipo de sistema electoral, sus efectos sobre la representación variarán en cada entidad, pero que vale la pena considerar al momento de observar los factores que favorecen la actuación arbitraria de los ejecutivos locales, tal como ya se revisaba en el capítulo anterior.

La importancia de la integración de los Congresos locales, radica por su puesto en su constitución como uno de los poderes de la estructura estatal y de manera particular en sus funciones de control y vigilancia sobre el ejercicio en el poder de los Ejecutivos estatales, tales como las cuentas públicas y el presupuesto de egresos. Un ejemplo, es la Auditoría Superior, anteriormente Contaduría Mayor de Hacienda, como uno de los órganos de mayor trascendencia al interior de los congresos estatales, integrado por diputados y encargado de operar los mecanismos reguladores externos y fiscalizadores de la administración pública estatal y municipal, como de todos aquellos organismos que manejan fuentes o valores públicos, con el objetivo de señalar con oportunidad las posibles desviaciones presupuestales, así como violaciones a los principios generales de la

contabilidad gubernamental, para el efecto de que se esté en posibilidad de adoptar medidas que impidan, reduzcan o dificulten tales irregularidades<sup>256</sup>.

Bajo ésta lógica, en los últimos años (2000-2013), no han sido pocos los casos documentados, que ilustran el abuso de los gobernadores respecto de los recursos de la entidad.<sup>257</sup> Entre los gobernadores en funciones, relacionados con temas de endeudamiento público se encuentran los de Campeche Fernando Ortega Bernés, de Zacatecas Miguel Alonso Reyes, de Puebla Rafael Moreno Valle, Sinaloa Manuel López Valdez, de Sonora Guillermo Padres Elías. Estos, son sólo algunos casos que denunciados por endeudamiento, desvió de fondos o malversación de recursos públicos, han sido documentados por los medios de comunicación, aunque por supuesto la lista no es exhaustiva. Véase Tabla A, Anexo 4.

Como corolario de mandatos que ejercen un uso excesivo de recursos públicos, opaco, que incluso llega a deudas millonarias, ya sea en complicidad o por encima del Congreso local, actualmente se confirma la deuda pública subnacional más alta en los últimos 15 años. En 1997 el total de la deuda pública en las entidades federativas era, de 103 mil millones de pesos, mientras que para diciembre de 2011 el monto de la deuda se había triplicado<sup>258</sup>, a marzo de 2013, ascendía a 436, 242 millones de pesos<sup>259</sup>, de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

---

<sup>256</sup> Gámiz, Máximo. *Op.cit.*, p. 287

<sup>257</sup> Entre los ejemplos; Luis Amando Reynoso Femat en Aguascalientes, José Guadalupe Osuna Millán en Baja California, Narciso Agundéz Montaña en Baja California Sur, Humberto Moreira en Coahuila, Juan Sabinés Guerrero y Pedro Salazar Mendiguchía en Chiapas, Juan Manuel Oliva Ramírez en Guanajuato, Zeferino Torreblanca y René Juárez Cisneros en Guerrero, Miguel Angel Nuñez Soto en Hidalgo, Emilio González Márquez en Jalisco, Arturo Montiel Rojas en el estado de México, Leonel Godoy Rangel y Víctor Manuel Tinoco Rubí en Michoacán, Sergio Estrada Cajigal en Morelos, Ney González Sánchez en Nayarit, Ulises Ruíz en Oaxaca, Mario Marín Torres en Puebla, Francisco Garrido Patrón en Querétaro, Felix González Canto y Joaquín Hendricks Díaz de Quintana Roo, Marcelo de los Santos en San Luis Potosí, Jesús Aguilar Padilla en Sinaloa, Eduardo Bours en Sonora, Andrés Granier y Enrique Priego en Tabasco, Miguel Alemán Velasco en Veracruz, Ivonne Ortega Pacheco y Patricio Patrón Laviada en Yucatán y Amalia García en Zacatecas.

<sup>258</sup> Jesús Alejandro, Espinosa. *Dispendio*. [en línea]. en Nexos, 1 de diciembre 2013. URL: <http://www.nexos.com.mx/?p=15590#ftn2>

<sup>259</sup> Gasto y deuda pública estatal ¿para qué? URL: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Gasto-y-deuda-p%C3%BAblica-en-las-entidades-federativas\\_Mexico-Evalua-jul2013-vf.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Gasto-y-deuda-p%C3%BAblica-en-las-entidades-federativas_Mexico-Evalua-jul2013-vf.pdf)

En el mismo sentido, en un estudio realizado en 2010 por George Grayson, del Center for Hemispheric Policy, de la Universidad de Miami, titulado *Gobernadores Mexicanos: Los Nuevos Señores Feudales de la Nación*, ubica el factor económico concedido por los congresos locales a la administración estatal, como uno de los elementos que permite el gran poder que mantienen los gobernadores<sup>260</sup>. De modo que lejos de la subordinación que podría suponer, el que la mayoría de los ingresos estatales sea otorgada por el gobierno central, ésta cantidad de recursos entregados sin prácticamente ningún límite en el estado, constituye la fuente inagotable de su poder; recursos que también son utilizados para promover la imagen del gobernador, sobre todo sí en sus aspiraciones está continuar en la vida política.

Razón por la que el manejo de los recursos públicos en las entidades federativas, es la expresión más emblemática de la falta de controles efectivos al poder de los gobernadores, potenciado por la falta de transparencia, la corrupción, el fraude y el tráfico de influencias, entre otros. Empero, hay que decirlo se trata de un tema en el que los legisladores estatales son corresponsables, al ser los principales veedores de los recursos públicos de la entidad. Por ejemplo, para el caso de la deuda pública, según las constituciones estatales, además de requerir la aprobación del Congreso, ésta debe ser adquirida solamente para actividades productivas; resultando en la mayoría de las veces poco claro el destino de dichos recursos.

Y de ahí que sea evidente la debilidad institucional de los congresos estatales, en el cumplimiento de la función de control, expresada en la incapacidad o complacencia frente a sus gobernadores, para que estos rindan cuentas y transparenten el gasto, como lo demuestran los últimos estudios realizados por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) en su *Índice Estatal de Transparencia Presupuestal 2011*<sup>261</sup>, en el que las 31 entidades federativas

---

<sup>260</sup> George, Grayson. Mexican Governors: The Nation's New Feudal Lords, Center for Hemispheric policy, University of Miami. 10 de noviembre, 2010. Dirección URL: [http://www.miami.edu/index.php/chp/task\\_force\\_policy\\_papers/mexico\\_under\\_calder/](http://www.miami.edu/index.php/chp/task_force_policy_papers/mexico_under_calder/)

<sup>261</sup> Índice estatal de transparencia presupuestal. Dirección URL: [http://imco.org.mx/es/temas/gobiernos\\_finanzas\\_publicas/resultados\\_del\\_indice\\_estatal\\_de\\_transparencia\\_presupuestal\\_2011](http://imco.org.mx/es/temas/gobiernos_finanzas_publicas/resultados_del_indice_estatal_de_transparencia_presupuestal_2011)

obtuvieron una calificación promedio reprobatoria, 18 entidades estuvieron abajo del promedio de 58 puntos, Oaxaca, Tamaulipas y Chiapas se ubicaron como los estados de la república con la calificación más baja en transparencia presupuestal. Entre las malas prácticas registradas, se señalaron, Veracruz, quien no reporta deuda pública desde 2007, Nuevo León y Oaxaca, únicos estados que omiten presupuesto del Instituto Electoral y el destinado a Derechos Humanos y Zacatecas cuyo formato de presupuesto es ilegible. Uno de los casos, más sonado, fue el del exgobernador de Oaxaca Ulises Ruiz quien durante su gobierno no explico el uso de millones de recursos públicos y que recientemente se ha valuado en 4,971 millones de pesos, el daño causado a las arcas estatales por su gobierno, de acuerdo con la secretaria de la Contraloría y Transparencia Gubernamental de la entidad<sup>262</sup>.

Entre las razones de ésta subordinación o complicidad legislativa, se debe al control que ejercen los gobernadores de las candidaturas locales y federales, de modo tal que el futuro de los legisladores que aspiran a construir una carrera política desde lo local, pasa en la mayoría de la veces por el visto bueno de los gobernadores, aun sin tratarse del mismo partido político. Pese al avance de la pluralidad política, reflejado en un número creciente de gobiernos divididos en el país,<sup>263</sup> es decir en casos en los que el gobernador no cuenta con mayoría en el Congreso, ello no ha sido impedimento para que los gobernadores logren imponerse a los legisladores. Un ejemplo actual de las prácticas utilizadas por los gobernadores para mantener el control de los Congresos estatales fue dado a conocer en septiembre de 2013, en el que se acusaba al gobernador de Zacatecas Miguel Alonso Reyes de comprar en 100 mil pesos el voto de al menos nueve diputados locales del PRI, PAN, PRD, PT, Panal y Verde Ecologista en la LX Legislatura para que aprobaran el paquete fiscal 2013 de esa entidad.

Otro tema recurrente de abuso de poder, relacionado con los recursos públicos de la entidad, es del tráfico de influencias, que no es otra cosa que la

---

<sup>262</sup> "Asciende a 4 mil 971 MDP el daño patrimonial causado por Ulises Ruiz en Oaxaca" [en línea]. México, Proceso.com.mx, 13 de diciembre, 2011, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=291158>

<sup>263</sup> Entre 1998 y 2007, 26 de 32 entidades vivieron bajo gobiernos divididos. Ezequiel Gil y Alonso Lujambio. *Gobiernos divididos. Tres apuntes*. [en línea]. México, Voz y voto, Abril 2009. Dirección URL: [http://vozyvoto.com.mx/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=151&Itemid=57](http://vozyvoto.com.mx/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=151&Itemid=57)

utilización de la investidura del poder público como influencia para obtener beneficio propio como para otros particulares. Entre los gobernadores que han incurrido en ésta práctica se encuentran Eugenio Elorduy Walther de Baja California, quien tres años después de finalizado su mandato, en 2010 fue acusado de tráfico de influencias, al favorecer la instalación de *Sempre Energy* en Ensenada<sup>264</sup>, una empresa gasera que ha sido sujeta de numerosas denuncias por daño al medio ambiente en Estados Unidos, otro ejemplo es el caso de José Murat y Jaime Sabines, exgobernadores de Oaxaca y Chiapas respectivamente, quienes incurrieron en actos de corrupción y tráfico de influencias, en donde cuatro empresas de Murat facturaron en Chiapas mil 829 millones 235 mil 938 pesos, en obras sin concluir, durante el periodo del gobernador chiapaneco Jaime Sabines<sup>265</sup>.

El nepotismo es sin duda otra de las prácticas comunes en la clase política y de la que no están exentos los gobernadores, entre ellos destaca el ex gobernador de Baja California Sur Leonel Cota Montaña, quien durante su mandato de 1999 hasta el 2011, fin del periodo de su primo y sucesor Narciso Agúndez Montaña, imperó en la vida política en la entidad un control férreo por parte de su familia, quienes se han logrado incrustar en las estructuras de gobierno del estado, que de acuerdo con la revista *Contralinea*, se estimó una red de parientes, de poco más de 100 personas que cobraron del erario durante los dos sexenios<sup>266</sup>.

El exgobernador de Tlaxcala de 2005 a 2011 Héctor Ortiz Ortiz, de filiación panista, en enero de 2012 fue inhabilitado para ocupar cualquier cargo público durante cinco años por la Secretaría de la Función Pública de Tlaxcala, por incurrir en nepotismo, al contratar dentro de la administración estatal a distintos

---

<sup>264</sup> “Revela informe presuntos sobornos de Sempre al entonces gobernador Elorduy” [en línea]. México, La Jornada, 24 de febrero 2011, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/02/24/politica/024n1pol>

<sup>265</sup> “Por corrupción José Murat es denunciado ante la PGR” [en línea]. México, El despertar de Oaxaca, 2 de julio 2013, Dirección URL: <http://www.despertardeoaxaca.com/?p=15325>

<sup>266</sup> “Nepotismo de la familia Montaña y Cota” [en línea]. México, Contralinea, 2° quincena de junio 2008, Dirección URL: <http://www.contralinea.com.mx/archivo/2008/junio2/htm/nepotismo-familias-montano-y-cota.htm>



familiares<sup>267</sup>. Cabe señalar que la denuncia fue presentada por el Oficial Mayor del actual gobierno de Mariano González Zarur, de extracción priísta.

Y finalmente el desvió de recursos públicos, enriquecimiento ilícito y peculado, como parte de los delitos derivados de las prácticas anteriores, por señalar sólo algunos casos. Destaca Narciso Agúndez Montaña, de quien ya se hablaba por prácticas de nepotismo, fue Inhabilitado a finales de 2011 para ocupar cargos públicos a nivel estatal, tras desfalco por más de 55 millones de pesos<sup>268</sup>, ya durante el gobierno del panista Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor.

Casos semejantes, lo ilustran otros exgobernadores tales como; Jorge Carlos Hurtado Valdés de Campeche, Pablo Salazar Mendiguchia de Chiapas, Juan Manuel Oliva Ramírez de Guanajuato, Zeferino Torreblanca Galindo y René Juárez Cisneros de Guerrero, Miguel Ángel Nuñez Soto de Hidalgo, Emilio González Marquez de Jalisco, Arturo Montiel Rojas del Estado de México, Leonel Godoy Rangel y Víctor Manuel Tinoco Rubí de Michoacán, Sergio Estrada Cajigal de Morelos, Ney González Sánchez de Nayarit, Ulises Ruíz de Oaxaca, Melquiades Morales Flores de Puebla, Francisco Garrido Patrón de Querétaro, Felix González Canto y Joaquín Hendricks Díaz de Quintana Roo, Marcelo de los Santos en San Luis Potosí, Jesús Aguilar Padilla y Juan S. Millán de Sinaloa, Eduardo Bours en Sonora, Andrés Granier y Enrique Priego en Tabasco, Miguel Alemán Velasco en Veracruz, Ivonne Ortega Pacheco y Patricio Patrón Laviada en Yucatán y Amalia García en Zacatecas. Véase Tabla A, Anexo 4.

Otro tipo de excesos en el poder ejercidos por los gobernadores, son los relacionados al uso de la fuerza pública al grado de violentar los derechos humanos; en Chihuahua Patricio Martínez García a quien le fue solicitado un procedimiento por juicio político en octubre de 2005 por “graves irregularidades” entre las que destacan el abuso de poder, tortura, corrupción, ejecuciones, fabricación de culpables en los casos de feminicidios, secuestro y vínculo con el

---

<sup>267</sup> “Tlaxcala: Inhabilitan a Héctor Ortiz 5 años para ocupar cargos público” [en línea]. México, La Jornada, 23 de Enero 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/23/estados/035n1est>

<sup>268</sup> “Nepotismo de la familia Montaña y Cota” [en línea]. México, Contralínea, 2° quincena de junio 2008, Dirección URL: <http://www.contralinea.com.mx/archivo/2008/junio2/htm/nepotismo-familias-montano-y-cota.htm>

narcotráfico<sup>269</sup>. Los abusos cometidos por seguridad pública de la entidad en mayo de 2006 en Atenco, durante el Gobierno de Enrique Peña Nieto en el Estado de México, desencadenarían denuncias por parte grupos sociales y asociaciones civiles, por violaciones a los derechos humanos, mismas que incluso llegaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien responsabilizó a mandos policiacos medios y bajos. El caso continuó hasta las instancias internacionales, específicamente en la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>270</sup>.

Ulises Ruíz ex gobernador de Oaxaca, el mismo año protagonizó un conflicto similar, por el que se le interpuso una solicitud de juicio político ante el Congreso local por violaciones a los derechos humanos durante el movimiento político-social, mismo del cual sería exonerado<sup>271</sup>.

Un caso emblemático de violaciones a los derechos humanos, fue el de Puebla perpetrado por el ex gobernador de Puebla Mario Marín en contra de la periodista Lydia Cacho, luego que ésta diera a conocer en un trabajo periodístico, una red de pederastia en el que se asociaba a empresarios y políticos. En 2005 se reveló una grabación entre Mario Marín y el empresario Kamel Nacif, vinculándose en la detención de Lydia Cacho por agentes judiciales. En 2006 el periódico *La Jornada* reveló una conversación telefónica en la que Nacif felicitaba a Marín Torres por ayudarlo en el proceso judicial que se tenía en contra de Lydia Cacho.

Un ejemplo reciente, relacionado con el ejercicio desmedido de la fuerza pública, ocurrió el 12 de diciembre de 2011 en Guerrero, estando al frente de la administración pública estatal el actual gobernador Ángel Aguirre Rivero, en el que tuvo lugar el asesinato de dos jóvenes, en el desalojo de estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en la autopista del sol por policías estatales y federales<sup>272</sup>.

---

<sup>269</sup> "Juicio político a Patricio Martínez" [en línea]. México, El Universal, 21 de octubre 2005, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/59005.html>

<sup>270</sup> "El estado mexicano ofrece disculpas por caso Atenco ante la CIDH" [en línea]. México, Excelsior, 14 de marzo 2013. Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/03/14/889022>

<sup>271</sup> "Congreso de Oaxaca exonera a Ulises Ruíz de juicio político" [en línea]. México, CNN México, 12 de agosto 2010, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/12/congreso-de-oaxaca-exonera-a-ulises-ruiz-de-juicio-politico>

<sup>272</sup> "Exigen alumnos de Ayotzinapa juicio político a Aguirre Rivero" [en línea]. México, La Jornada, 19 de mayo 2013, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/19/politica/008n1pol>

Por otra parte, el poder de los gobernadores en México ha logrado permear en los organismos autónomos de las entidades federativas, obstaculizando los procesos democráticos, como la administración de la justicia, los propios procesos electorales, el respeto a los derechos humanos, la transparencia y el acceso a la información pública. Al respecto, Lorenzo Córdova señalaba en 2008 que buena parte de los órganos autónomos en las entidades federativas, lejos de fortalecer su independencia nominal, se encontraban en una muy delicada situación, que si bien no se acercaba a la desaparición de los mismos, si a lo que calificó como *amansamiento, una subordinación que se traduce en complacencias y complicidades*, que si bien no se trata de un asunto generalizado en todos los estados, se ha convertido en los últimos años en una preocupación tanto en el ámbito político como académico, en lo que toca a la materia electoral, particularmente por tratarse de las reglas del juego para el acceso al poder.

Entre los casos ilustrativos, se encuentra el ocurrido en Yucatán durante la gestión de Víctor Cervera Pacheco quien fue señalado por incidir en la integración del Consejo electoral en la entidad, hecho que trascendió al incurrir en desacato, según sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para desalojar las instalaciones del órgano Estatal Electoral, en tanto el gobernador se empeñó en mantener un consejo electoral nombrado a modo por el Congreso local<sup>273</sup>.

Otro ejemplo, es el de Aguascalientes, durante el sexenio de Felipe González; días antes del proceso electoral del 1 de agosto de 2004, para elegir gobernador, alcaldías y la renovación en el Congreso, la dirigencia estatal del PRI reveló un préstamo por 246 mil pesos que el gobierno de González había otorgado desde febrero de 2003 al propio consejero presidente del órganos estatal electoral, Enrique González Aguilar, para la compra de un vehículo Altima, situación que fue reconocida por el consejero, cabe señalar que en éste proceso electoral el partido del gobernador (Partido Acción Nacional) obtuvo “carro completo”<sup>274</sup>.

---

<sup>273</sup> “Acredita el TEPJF desacato de Cervera a ejecución de fallo” [en línea]. México, La Jornada, 14 de febrero 2001, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2001/02/14/010n1pol.html>

<sup>274</sup> “Aguascalientes, permisos fuera de la ley” [en línea]. México, Proceso, 25 de junio 2005, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=227789>

En 2008, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, durante la gestión del gobernador panista Emilio González Márquez, vivió una fuerte crisis, luego que se aprobará una reforma electoral por el Congreso del estado, al tiempo que se buscaba sustituir la totalidad del Consejo del instituto, por lo que los consejeros electorales iniciaron procedimientos de defensa, pero que al final resultaron en la renuncia de al menos cuatro consejeros a través de un proceso de negociación con el Congreso y el gobernador de la entidad, en el que los consejeros desistían continuar con los procesos iniciados, a cambio de una indemnización millonaria<sup>275</sup>.

Un ejemplo más reciente en éste tema, tuvo lugar nuevamente en Aguascalientes, donde el exgobernador Luis Armando Reynoso intervino abiertamente en las decisiones del Instituto Electoral de Aguascalientes, para negarle el registro al candidato de su propio partido<sup>276</sup>.

Tal como se observaba en la radiografía normativa de las entidades federativas, la designación de los consejos estatales electorales locales se encuentra fuera de las atribuciones formales de los gobernadores, sin embargo no han sido pocos los casos, previo a la reforma 2013-2014, en los que fue fuertemente cuestionada la independencia de dichos organismos, respecto a la incidencia del gobernador en la integración de los consejos, entre los que se suman a los anteriores, otras entidades como Chiapas y Guerrero.

Después del 2000, la dinámica reformista en las entidades federativas dio lugar tanto a disposiciones más avanzadas en términos de calidad democrática, como a leyes más restrictivas, situación que se vio reflejada en los organismos electorales estatales; aquellos con cierta dependencia respecto del Ejecutivo estatal y aquellos que lograron mayor autonomía, confirmándose que no existe una relación clara entre pluralismo y calidad democrática<sup>277</sup>, del mismo modo que

---

<sup>275</sup> “Renunció el titular del Instituto Electoral de Jalisco por falta de condiciones para trabajar” [en línea]. México, La Jornada, 26 de septiembre 2008, Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2008/09/26/index.php?section=estados&article=035n1est>

<sup>276</sup> “PAN se queda sin candidato en Aguascalientes” [en línea]. México, El mañana. com.mx, 5 de mayo, 2010, Dirección URL: <http://www.elmanana.com.mx/notas.asp?id=179533>

<sup>277</sup> Peschard, Jaqueline. *Op. Cit.* p.51-54

tampoco la hay entre alternancia y calidad democrática en las entidades federativas.

La intervención de los gobernadores en los procesos electorales locales, ha sido una práctica común, más allá de si estos logran incidir directamente sobre el órgano electoral. Su objetivo consiste en seguir manteniendo el control político de la entidad y asegurar que su sucesor no pueda traerle problemas en el futuro. Las maneras de incidir en el resultado de la elección son distintas en cada entidad, entre las más comunes; la difusión de propaganda gubernamental, la utilización de los recursos públicos de la entidad, humanos, financieros como la utilización de padrones de beneficiarios de programas sociales, entre otros. De acuerdo con Leo Zuckerman; los ejecutivos estatales inciden en los procesos electorales desde dos pistas, una hacía al interior de sus partido como líder natural, de modo que en éste ámbito *un gobernador eficaz en la arena electoral se mete hasta la médula en los aspectos internos de su partido: apoya a sus cuadros para que se conviertan en candidatos, nombra y mueve a los funcionarios partidistas, reparte dineros públicos a las clientelas del partido y se encarga de movilizar a los votantes duros el día de la elección.* Y una segunda, desde su popularidad; en tanto un gobernador con porcentajes altos de aprobación por parte de la ciudadanía influye para que los ciudadanos voten por su partido<sup>278</sup>.

La gran cantidad de recursos económicos emanados de las transferencias de la federación y la falta de mecanismos de control y fiscalización de los mismos, en el gasto como la deuda pública de la entidad, son condicionantes que sin duda favorecen el desvío de los recursos para fines electorales por parte de los gobernadores.

En 2009 el mismo autor, escribe nuevamente un artículo en el que destaca el desempeño electoral de los gobernadores en las elecciones intermedias, a quienes califica de mejores y peores respecto a los resultados electorales. De modo que, si bien reconoce que *los gobernadores se han convertido en una especie de virreyes, que han sustituido al gran monarca que caracterizaba al*

---

<sup>278</sup> Zuckerman, Leo. *Los nuevos virreyes* en Semanario Proceso, edición 1393, México, 27 de Abril 2003

*presidencialismo priista*, al mismo tiempo considera ésta intromisión como parte de la normalidad democrática.

Así por ejemplo el gobernador estrella según el análisis de Zuckerman fue Enrique Peña Nieto, pues de los 40 distritos federales que tiene la entidad mexiquense, el PRI ganó en 38, logrando que su partido obtuviera 33 diputaciones más que en 2006, una ganancia de 83%. Le continúan los priistas Mario Marín de Puebla, Ulises Ruiz de Oaxaca, Eugenio Hernández de Tamaulipas, Jesús Aguilar de Sinaloa, Humberto Moreira de Coahuila, Miguel Ángel Osorio, Ivonne Ortega de Yucatán, Ismael Hernández de Durango, Félix González de Quintana Roo y Juan Carlos Hurtado de Campeche. Del PAN José Guadalupe Osuna de Baja California y Héctor Ortiz de Tlaxcala, quienes se llevaron todos los distritos de la entidad. Y finalmente, del PRD los gobernadores Amalia García de Zacatecas y Narciso Agúndez de Baja California Sur; considerados los mejores en la medida que su operación político-electoral logró resultados positivos para su partido<sup>279</sup>.

Durante el año 2013, en el marco de 14 elecciones locales en las entidades federativas, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, partidos de oposición, denunciaron públicamente la injerencia de los gobernadores, así como la utilización de programas sociales federales para favorecer a los candidatos del Revolucionario Institucional, hecho que hizo peligrar el Pacto por México<sup>280</sup> firmado por las principales fuerzas políticas y el gobierno federal. Uno de los gobiernos estatales que fue señalado por la intervención de su gobernador, fue el de Veracruz cuyo mandatario es el priista Javier Duarte<sup>281</sup>, gobierno al que además se le acusa de tener un fuerte control sobre los medios de

---

<sup>279</sup> Leo, Zuckerman. *Los virreyes, seis años después* [en línea]. en Excelsior, México, 12 de julio 2009., Dirección URL:

<http://www.selecciondeprensa.info/print.php?session=0&module=ImprimirCompleto&titular=46418>

<sup>280</sup> Acuerdo firmado por las principales fuerzas políticas y el gobierno del actual presidente Enrique Peña Nieto, en el que se planteaban temas relevantes para el país, como sociedad de derechos y libertades, crecimiento económico, empleo y competitividad, seguridad y justicia, gobernabilidad democrática, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, de los cuales se desprendía noventa y cinco compromisos.

<sup>281</sup> "Sedesol-Veracruz: El uso del hambre" [en línea]. México, Proceso. com.mx, 20 de abril 2013, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=339658>

comunicación en la entidad, relacionado con un aumento de asesinatos a periodistas en lo que va de su gestión<sup>282</sup>.

La intervención de los gobernadores en los procesos electorales ha acaparado la atención de los partidos políticos en los últimos años, al tratarse de las condiciones de acceso al poder. Por lo que si bien existen otros espacios autónomos fundamentales de la vida democrática en los que los gobernadores intervienen, como lo son los órganos de transparencia y acceso a la información pública y las comisiones de derechos humanos, estos parecieran no ser asuntos que preocupen a los actores políticos locales y federales.

En el caso de los organismos de acceso a la información pública, la situación no ha sido distinta, sino por el contrario la intromisión del ejecutivo local se establece de manera formal, como se señaló en el capítulo anterior, se contempla en once de las constituciones estatales, ya sea al proponer listas o ternas de candidatos al Congreso, o al realizar la designación final de los integrantes de dichos órganos. En diversos estudios sobre transparencia y acceso a la información pública en las entidades federativas, realizados por instituciones académicas y organizaciones civiles demuestran que a diferencia de la materia electoral, en lo que toca a la transparencia y acceso a la información pública ha tenido un avance más lento en su autonomía, independencia y efectividad en el cumplimiento de sus objetivos. En el Informe de Resultados Índice Nacional de Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información, presentado por las organizaciones *Artículo 19 y México Infórmate*, el 81% de los institutos estatales encargados del derecho a la información no la garantizan, obstaculizan la entrega de datos, no transparentan los argumentos para negar las solicitudes realizadas por los ciudadanos o no cuentan con un sistema de procedimientos para el manejo de la información<sup>283</sup>.

---

<sup>282</sup> “¿Quiénes fueron los 9 periodistas asesinados en Veracruz durante la gestión de Duarte” [en línea]. México, Aristegui noticias, 3 de abril 2013, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/0304/mexico/quienes-fueron-los-9-periodistas-asesinados-en-veracruz-durante-la-gestion-de-duarte/>

<sup>283</sup> “Órganos estatales de transparencia reprueban en garantizar acceso a la información” [en línea]. México, Animal Político, 8 de enero 2014, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2014/01/los-organos-estatales-de-transparencia-reprueban-en-garantizar-el-acceso-la-informacion/#axzz2poTk2q00>

Un ejemplo, en éste tema fue el intento en 2008 por desaparecer la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública de Querétaro, misma que si bien dependía propiamente de una decisión del Congreso del estado, estuvo impulsada por el gobernador<sup>284</sup>.

Finalmente en lo que respecta a las comisiones de derechos humanos, todavía hasta el año 1994, se contemplaba en la legislación local la intervención del Ejecutivo local en la integración de sus miembros, en prácticamente todas las entidades federativas<sup>285</sup>, mientras que a 2012 sólo conservan en seis entidades la participación del gobernador; Chiapas, Oaxaca, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas y Guerrero. Pese a los avances en la materia, diversos organismos internacionales señalan una clara distancia entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las comisiones estatales, a quién por ejemplo Amnistía internacional califica de débiles<sup>286</sup>,

En este sentido, un ejemplo ocurrió en Jalisco, durante la gestión de Emilio González Márquez, tiempo en el que los medios de comunicación evidenciaron una relación de cercanía entre el titular de la Comisión estatal de derechos humanos Carlos Barba y el gobernador<sup>287</sup>.

La designación reciente del titular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal<sup>288</sup>, sirve para ilustrar el conflicto generado cuando pese a existir una normatividad y una convocatoria cuyo diseño legislativo cumple en buena medida con los requisitos de transparencia, publicidad y participación de la

---

<sup>284</sup> “Ven un retroceso en desaparición de transparencia en Querétaro” [en línea]. México, El Univesal, 9 de marzo 2008, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/488600.html>

<sup>285</sup> Estrada Alexei Julio. *El ombudsman en Colombia y México. Una perspectiva comparada*. en Cuadernos Constitucionales México- Centroamérica 7, México, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994. p.70-71

<sup>286</sup> “México. Aumento de las violaciones de los derechos humanos y de la impunidad” [en línea]. Octubre- Noviembre 2013, Dirección URL: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/019/2013/en/c23f3c38-4a0c-45f8-8165-2978eb3eee12/amr410192013es.pdf>

<sup>287</sup> “Comisión estatal de derechos humanos, desprestigio y decadencia” [en línea]. México, La Jornada, 18 de junio 2007, Dirección URL: <http://www1.lajornadaguerrero.com.mx/2007/06/18/index.php?section=politica&article=002a1pol>

<sup>288</sup> El Distrito Federal no fue incluido en la radiografía normativa, por guardar un régimen jurídico y político distinto al de los estados. Sin embargo el proceso de designación reciente del titular de la CDHDF sirve para ilustrar la intromisión de los ejecutivos en estos organismos locales.



sociedad civil y expertos en la materia<sup>289</sup>. El órgano legislativo lleva a cabo un proceso de selección turbio, poco coincidente con la normativa por ellos misma establecida y por el contrario se sospecha que la designación del nuevo titular es producto de una imposición del ejecutivo, en este caso el jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera<sup>290</sup>.

El tema de la intromisión de los gobernadores en los organismos autónomos de las entidades federativas, es en la mayoría de los casos difícil de comprobar, en tanto aquellos que son de conocimiento público son producto de investigaciones periodísticas, como de acusaciones por parte de la oposición o del gobierno actual que como ocurre en muchos ejemplos donde se dan a conocer escándalos del anterior mandato; corrupción, malversación de fondos, tráfico de influencia, nepotismo, entre otros, son resultado de la llamada “cacería de brujas”, que no es otra cosa que la venganza política de quien ahora como gobierno tiene la información y el poder para señalar a sus adversarios.

La importancia de los organismos autónomos en los estados, como ya se apuntaba en el capítulo anterior; reside en la complementariedad de estos a la vida democrática a partir de su labor en temas fundamentales, como las reglas de acceso al poder político, la transparencia y los derechos humanos, sólo posible si es garantizado su carácter autónomo e independiente respecto de los poderes estatales. En palabras de Lorenzo Córdova; *un órgano autónomo es tal en la medida en la que no depende del poder político, esa fue su idea originaria, sólo así puede concebirse realmente como un órgano de garantía*<sup>291</sup>. Por lo que, entre los principales pendientes de estos órganos estatales, se encuentran aquellos relacionados con la titularidad o integración de los mismos, los cuales debieran contar con funcionarios realmente autónomos en su función, situación que si bien se dificulta al ser casi siempre un cuerpo político, el Congreso del estado, el

---

<sup>289</sup> “La designación en la CDHDF, intereses políticos que ponen en riesgo la protección de derechos humanos en la Ciudad de México” [en línea]. México, Designaciones públicas. Observatorio ciudadano, 7 de octubre 2013, Dirección URL: <http://designaciones.articulo19.org/blog/?p=257>

<sup>290</sup> “Más impugnaciones contra la designación de Perla Gómez” [en línea]. México, Proceso, 21 de noviembre 2013, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=358443>

<sup>291</sup> Córdova, Lorenzo. *Estado actual y futuro de los órganos autónomos* en Memorias. Tercer Congreso Nacional de Organismos públicos Autónomos. Autonomía, reforma legislativa y gasto público. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008. p.41

responsable de su designación y por ello vulnerable a las presiones externas, es fundamental que existan las salvaguardas para evitar el intento por parte de los gobernadores de influir en la designación de sus miembros, como en sus decisiones.

De modo que, esta concentración del poder político o del poder sin límites en manos de los gobernadores, ha resultado en el fortalecimiento de nuevos cacicazgos, que de acuerdo con Daniel Barceló persisten en distintos estados, que aún viven bajo “autoritarismos presidenciales” que operan a través de ordenamientos jurídicos nominales, empero que sólo sirven de disfraz a un proceso del poder altamente concentrado en el ejecutivo y sin control sobre el ejercicio del poder por parte de los gobernados<sup>292</sup>.

Sin embargo, más allá de la existencia de controles al poder público local de los gobernadores en la estructura constitucional de las entidades federativas, la realidad política en la periferia mexicana nos revela un ejercicio desmedido del poder, en el que prácticamente queda anulada la participación de los gobernados en las decisiones políticas. Gobiernos que si bien gozan de la “legitimidad democrática” que les concede el sistema representativo, su ejercicio es visiblemente autoritario, incluso frente a los ojos complacientes del poder legislativo local y otros órganos aparentemente autónomos. De modo tal, que los casos arriba expuestos, sirven para observar el fenómeno y redimensionar los retos que enfrenta la estructura institucional de las entidades federativas en lo que se refiere a sus controles explícitos como aquellos que si bien no son considerados poderes, también están dotados de mecanismos para contrarrestar el abuso del poder; como ocurre con los organismos autónomos.

El ejercicio de gobiernos unipersonales, en los que el poder se encuentra depositado en una única persona, y en los que existe una separación rígida respecto de los demás poderes, de manera casi natural generan una predominancia del Ejecutivo en el ejercicio del poder, reflejada en un número importante de facultades expresas que le permitan el desempeño de sus funciones

---

<sup>292</sup> Barceló, Daniel. *La reforma del estado en las entidades federativas. De la autocracia presidencial a la democracia presidencial en los estados.* en Máximo Gámiz et al (Coord.) en *Derecho constitucional estatal.* México, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, 2009. pp.13

políticas y administrativas, pero que también deben ser limitadas por el propio marco constitucional. Ya en 1972, Jorge Carpizo en su ensayo sobre *El Presidencialismo Mexicano*, escribía respecto de las causas que provocan el predominio del poder ejecutivo en los sistemas políticos; señalaba que ésta predominancia de los ejecutivos en el ejercicio del poder si bien no era algo nuevo, es y debe ser de particular importancia en contextos democráticos y que frente al continuo perfeccionamiento, pasa inevitablemente por la revisión de la norma jurídica y su confrontación con la realidad.

Es preciso señalar que si bien el estudio del poder público de las entidades federativas, y en especial el ejercicio de los gobernadores responde a las particularidades contextuales de cada sistema político local, es decir las dinámicas políticas y económicas que confluyen y se relacionan entre los diversos actores e instituciones formales e informales, así como por la personalidad que caracteriza a cada gobernador y la manera en la que concibe el ejercicio del poder público, entre otras variables. Prevalece un fenómeno común, en buena parte de las entidades federativas; un ejercicio del poder concentrado, poco democrático en manos de los ejecutivos locales. Y que de acuerdo con la hipótesis planteada, éste fenómeno se encuentra determinado por un diseño jurídico que lo favorece, tanto en el diseño de reglas electorales que propician una mayoría sobre representada en los congresos locales, poco coincidente con nuestras aspiraciones democráticas, como un diseño institucional de controles poco efectivos.

La autonomía ganada por los gobernadores, pese a lo esperado, no ha resultado necesariamente en el fortalecimiento del federalismo, sino más bien decantado en un proceso de fragmentación del poder, de intereses particulares, que dificultan una idea de país como nación integrada; principal razón por la que se ha llevado a justificar el fuerte centralismo que predominó en la historia de México. De modo que, el problema de la concentración del poder de los ejecutivos estatales, justamente ha derivado del fortalecimiento de los poderes locales, en tanto no ha sido acompañado de un marco institucional que regule su funcionamiento y determine límites a los excesos<sup>293</sup>.

---

<sup>293</sup> Hernández.Rogelio *Op. Cit.* pp. 297

Excesos que es necesario subrayar no son nuevos, pero que fueron potenciados, una vez que el poder presidencial quedó desprovisto de los instrumentos informales del sistema político para limitarlos, por lo que aquellos de tipo legal fueron de muy poca utilidad para intervenir en la arbitrariedad de los gobernadores. Y que en todo caso, hoy han sido evidenciados por fuerza, mediante la vía de la competencia política y particularmente por el camino trazado de los procesos de alternancia en los estados, que han permitido desde el poder señalar los abusos de su antecesor, así como por el periodismo, predominantemente nacional.

De manera preliminar puede señalarse, que las causas del poder concentrado de los gobernadores, se encuentra no sólo en las particularidades de cada estado, que sin duda no son ajenas al fenómeno, sino también en el diseño institucional, prácticamente el mismo en todas las entidades federativas, tanto en las reglas de acceso como en las de distribución del poder, bajo un esquema que de manera formal cumple mínimamente con los principios democráticos, pero que son anulados por el poder de los *hipergobernadores*<sup>294</sup>; dese luego derivado de un conjunto de arreglos e instituciones no formales, pero también condicionado por un marco jurídico que lo favorece.

Por lo que, sin mecanismos efectivos que puedan prevenir y corregir el abuso de los gobernadores, difícilmente lograremos transitar de la democracia electoral a la democracia constitucional; ahí donde los derechos fundamentales, los límites al poder político, el principio de legalidad y la supremacía constitucional, entre otros principios, constituyen la base de un poder doblemente legitimado, por el voto popular y la constitucionalidad.

---

<sup>294</sup> En el año 2002, María Amparo Casar en su artículo “Las bases político institucionales del poder presidencial en México”, utilizó el término *hiperpresidencialismo* para explicar la excepcionalidad del presidencialismo mexicano: *La exitosa penetración por parte del ejecutivo en las instituciones que fueron establecidas con el propósito de contrarrestar su poder. Esta penetración, tuvo consecuencia la formación de un gobierno indiviso y unitario que permite definirlo como hiperpresidencialismo.* (p. 81)

#### **4.2 La reforma político-electoral 2013. El INE la receta equivocada.**

En diciembre de 2013, fue aprobada por el Congreso de la Unión una reforma constitucional en materia político-electoral, cuyas principales modificaciones versaron en temas de rendición de cuentas, régimen de gobierno, participación ciudadana, partidos políticos y sistema electoral, entre otras. En lo que respecta al primero, se aprobó la reelección legislativa de diputados y senadores, así como de diputados locales, regidores, síndicos y presidentes municipales.

Respecto a las modificaciones al régimen de gobierno, se crea la figura de gobiernos de coalición, mismos que tendrán que ser aprobados por el Congreso, en sus términos y programas, así como todos los integrantes del gabinete, a excepción de los secretarios de Defensa y Marina quienes serán aprobados por el Senado. De éste último órgano de representación política, le son ampliadas facultades, particularmente en materia de seguridad, al tener la posibilidad de ratificar la estrategia nacional de seguridad del presidente, quién tendrá que informar de sus resultados anualmente.

En lo que toca a los partidos políticos y el sistema electoral, aumenta el porcentaje de votos requerido para que un partido político pueda obtener y conservar su registro del 2 al 3%, se establecen causas de nulidad de una elección; tales como el rebase de gastos de campaña o compra de propaganda en medios de comunicación, siempre que se considere determinante para el resultado de la elección, y que entre el primero y el segundo lugar tenga lugar una diferencia menor de 5% de los votos. Se reduce el tiempo entre el proceso electoral y la toma de protesta del presidente, la cual tendrá lugar el 1ro de octubre. Otro importante avance en la materia, tiene que ver con la paridad de género en las candidaturas de la Cámara de Diputados y Senadores.

Y finalmente el cambio más ocurre con la creación de un Instituto Nacional Electoral (INE) en sustitución del Instituto Federal Electoral (IFE), órgano que si bien seguirá manteniendo la organización de los procesos electorales federales, también podrá organizar los procesos estatales, a petición de las propias entidades o bien cuando así lo considere el Consejo del INE, por ocho votos de

sus once miembros. En el mismo sentido, se elimina la participación de los congresos estatales en la integración de los consejos, quienes ahora serán nombrados por el mismo Consejo.

La creación de un Instituto Nacional Electoral es de particular interés para el objeto de estudio aquí planteado, si bien por la modificación y las implicaciones políticas, financieras y técnicas que se desprenden, de las que tendrán que hacerse cargo los distintos actores en los próximos meses, en principio los legisladores federales encargados de crear las leyes secundarias, la armonización de las leyes estatales a cargo de los congresos locales, así como la adecuación de los reglamentos que el propio consejo del INE tendrá que efectuar con la mayor premura a la vera de la elección federal intermedia, donde se renovara la Cámara de Diputados, además de 17 procesos electorales locales, a celebrarse el próximo 2015.

La importancia de dedicar en la investigación un apartado sobre éste aspecto de la reforma, se debe al diagnóstico generalizado entre las principales fuerzas políticas que impulsaron la iniciativa y finalmente lograron el consenso para la creación de éste nuevo organismo.

Como parte de los antecedentes al planteamiento de la iniciativa, debe señalarse que, el dos de diciembre de 2012 un día después de la toma de protesta como presidente de Enrique Peña Nieto electo, tras ser electo en las elecciones federales del mismo año, las principales fuerzas políticas y el nuevo gobierno firmaron un acuerdo en el que se plantearon 95 compromisos, divididos en ejes temáticos: sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico; empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y gobernabilidad democrática. De los cuales se desprendía, de éste último eje en el compromiso 89, una nueva reforma político-electoral siendo uno de sus principales puntos la creación de *una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.*

Este punto fue empujado por la oposición; el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)<sup>295</sup>, quienes acusaban a los órganos estatales electorales de funcionar como un *apéndice* del gobierno estatal y de no garantizar las condiciones de equidad mínimas para el desarrollo de los procesos electorales en los estados. Particularmente ésta preocupación, retomó fuerza a mediados de 2013 en el transcurso de 14 elecciones estatales, que como se apuntaba líneas arriba, evidenció la injerencia del gobierno estatal y la utilización de programas sociales federales en el proceso electoral<sup>296</sup>.

De este modo, el diagnóstico no sólo pondría el acento en la falta de equidad en las contiendas electorales estatales, sino que por primera vez existía un reconocimiento por parte de la clase política, sobre el problema de la concentración del poder de los gobernadores; y de ahí el argumento central que apoyó la creación del Instituto Nacional Electoral. Empero, como lo han demostrado un número importante de análisis y evaluaciones de expertos sobre la reforma, específicamente en lo que toca al nuevo organismo y sus atribuciones en el ámbito estatal, estas fueron señaladas de manera ambigua en la propia Constitución<sup>297</sup>; por lo que complejizan sino es que entorpecen el avance en materia electoral liderado por el Instituto Federal Electoral desde su creación en

---

<sup>295</sup> Tras el triunfo del Partido Revolucionario Institucional y de su candidato Enrique Peña Nieto, en las elecciones presidenciales de 2012, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional, segundo y tercer lugar respectivamente, se constituirían como las principales fuerzas políticas de oposición no sólo en el orden federal sino también en la mayoría de las entidades federativas. De tal suerte, que a abril de 2013, el PRI gobernaba en 21 estados; Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; por su parte el PAN gobierna en 4 estados; Baja California Sur, Baja California Norte, Guanajuato y Sonora; el PRD también en 4 entidades; Guerrero, Morelos, Tabasco y el Distrito Federal. Y finalmente en coalición el PAN y el PRD en 3 estados; Oaxaca, Sinaloa y Puebla.

<sup>296</sup> “El PAN mantiene bajo la lupa a cinco gobernadores priistas” [en línea]. México, CNN México, 31 de mayo 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/31/el-pan-mantiene-bajo-la-lupa-a-cinco-gobernadores-priistas>

“Denuncia PRD intromisión de Javier Duarte en proceso electoral de Veracruz” [en línea]. México, Radio Fórmula, 19 de febrero 2013, Dirección URL: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=305188>

<sup>297</sup> “Mensaje del Consejero Presidente provisional del IFE Lorenzo Córdova Vianello, durante la sesión extraordinaria del Consejo General”. México D.F. a 8 de enero de 2014 [en línea]. México, Animal Político, 9 de enero 2014, Dirección URL: [http://www.animalpolitico.com/2014/01/asume-cordova-vianello-presidencia-temporal-del-ife/?fb\\_action\\_ids=10153699002295224&fb\\_action\\_types=og.recommends&fb\\_source=feed\\_opengraph&action\\_object\\_map=%7B%2210153699002295224%22%3A340658869410026%7D&action\\_type\\_map=%7B%2210153699002295224%22%3A%22og.recommends%22%7D&action\\_ref\\_map=%5B%5D#axzz2s5Ubcwvi](http://www.animalpolitico.com/2014/01/asume-cordova-vianello-presidencia-temporal-del-ife/?fb_action_ids=10153699002295224&fb_action_types=og.recommends&fb_source=feed_opengraph&action_object_map=%7B%2210153699002295224%22%3A340658869410026%7D&action_type_map=%7B%2210153699002295224%22%3A%22og.recommends%22%7D&action_ref_map=%5B%5D#axzz2s5Ubcwvi)

1991, en la organización de elecciones. Al someter peligrosamente, al consejo del órgano electoral a la discrecionalidad permanente, como resultado de potenciar sus facultades de decisión y trasladarlas a la arena de las disputas locales.

De acuerdo con la reforma constitucional se señala:

Artículo 41 ...

La organización de las elecciones es una función estatal, que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A ...

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional electoral en los términos que establece esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. La capacitación electoral;
2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
3. El padrón y la lista de electores;
4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales,
6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
7. Las demás que determine la Ley.

b) Para los procesos electorales federales...

Apartado C. En las entidades federativas la elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de ésta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;



3. Preparación de la Jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la reproducción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los Integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

El órgano electoral al asumir una posición respecto de determinado proceso electoral estatal o tema cuya competencia corresponda a los órganos locales, por petición de los estados o por atracción del INE, será susceptible de cuestionamientos por parte de los competidores y en el mejor de los casos al refrendo permanente de su independencia e imparcialidad. Aunado a la facultad, que se le otorga al nuevo organismo, en la integración de los consejos electorales de los estados nuevamente atribuciones discrecionales que no sólo tendrán que

ser dilucidadas en la legislación secundaria y en los reglamentos del nuevo órgano, y así evitar el camino de vuelta a la incertidumbre electoral.

No es objetivo hacer aquí un análisis de la reciente reforma, respecto de sus limitaciones y alcances, mismas que serán visibles una vez que sean aplicadas en los próximos procesos electorales. Por lo que, al margen de la discusión generada en torno a las ventajas y desventajas que pueda traer la vinculación de un árbitro electoral nacional con los procesos electorales en los estados, es importante destacar de ésta reforma, el reconocimiento generalizado de la clase política respecto de la intervención de los ejecutivos locales en los procesos electorales de sus estados, como motor de la reforma, que sin ser una problemática nueva, ni una expresión única de los excesos de los gobernadores, tal como se ha desarrollado a lo largo del texto; por primera vez se asume el reto de hacerse cargo del problema de manera institucional. Aunque sin contemplar todas sus aristas, puesto que sin modificar la estructura y organización del poder en las entidades federativas y los controles a los gobernadores, difícilmente podrá frenar su intrusión en los procesos electorales, derivado del poder sin límites que ejercen en sus estados durante los seis años de su mandato y no sólo en tiempos electorales.

#### **4.3 De vuelta al centralismo ¿un mal necesario?**

Durante prácticamente la existencia del Estado mexicano ha prevalecido un federalismo nominal, encumbrado como máxima constitucional, pero inoperante en su funcionamiento. Los años de inestabilidad política del siglo XIX y la configuración de una necesaria estructura concéntrica en el porfiriato, no sólo revelaban el control ejercido desde el centro, sino también la relevancia de cada uno de los centros de poder periféricos para la estabilidad del sistema político, en principio representados por los caudillos, que podían o no formar parte de las instituciones formales; pero cuya misión fundamental consistió en ser muro de contención de las revueltas locales.

Tras la revolución y el reparto agrario, el poder local mantendría la misma estructura centralista, en la que predominaría, hacía la periferia el poder económico y político de los caciques y gobernadores bajo el arropo y el control de la institucionalización del poder presidencial; que entre otros elementos como el corporativismo fungieron como base de su poder. Un poder que lejos de la interpretación de mera subordinación, consistió en un intercambio de beneficios entre la periferia y el centro, en el que convenientemente los poderes locales se subordinaron al centro, pero que en lo local operaban ejerciendo un control igual o mayor al del presidente en el orden federal, reproduciendo al interior de las regiones, estados y municipios un poder fuertemente centralizado, sin posibilidad de pluralidad alguna.

De este modo, los excesos potenciados de los gobernadores en el ejercicio del poder fueron evidenciados con el arribo de la competencia política y la alternancia presidencial; el pacto de subordinación quedó sin su centro articulador, el presidente, fortaleciéndose aún más los poderes locales que ya existían; no sólo contrarios a las voces que por años pugnaron por un federalismo efectivo sino ajenos a la propia dinámica democratizadora. Sobre éste diagnóstico, el de la presencia de ejecutivos estatales autoritarios investidos de la legitimidad del procedimiento democrático, vía el voto; y tras un ejercicio de doble alternancia que devolvió el poder presidencial al Partido Revolucionario Institucional en 2012, ha iniciado una etapa distinta en la relación entre los estados y la federación, que parece virar nuevamente hacía un proceso de recentralización, que sin modificar el esquema federalista ceñido en la Constitución, busca limitar la operación de las instituciones estatales, otorgando mayores facultades a la federación.

El instrumento clave que describe éste proceso de recentralización, impulsado desde el gobierno se encuentra en las reformas constitucionales, las mismas “reformas transformadoras”, que en el contexto de la reciente entrega del segundo informe presidencial han sido el sello de triunfo de los dos años al frente de la administración federal, y que de manera sostenida son también carta de presentación con el exterior. Del total de 11 reformas constitucionales, en cuando menos la mitad de ellas se observa una disminución de las facultades locales en

oposición al aumento de facultades otorgadas a la federación en distintos rubros como la educación, la administración de los procesos electorales, transparencia, seguridad pública, entre otros.

Las reformas constitucionales en materia político electoral y en transparencia, son claros ejemplos de un diagnóstico común, entre la clase política nacional (o buena parte de ella) y el sector académico; respecto de la disfuncionalidad de las instituciones electorales y de transparencia en los estados, generada por la injerencia de los gobernadores en la designación de sus consejeros y comisionados, como en la ejecución de sus funciones y las resoluciones derivadas de estas. La reforma en materia electoral, cuyo emblema se observa en la transición del IFE al INE, que además de buscar homogenizar los procedimientos electorales en todo el país, constituye una pieza clave para entender ésta nueva etapa en las relaciones de poder entre los estados y la federación, al lograr empatar un sistema nacional electoral con un modelo híbrido de instituciones administrativas y tribunales, nacionales y locales, que por mandato constitucional, están obligados a compartir de manera más cercana la función electoral, que si bien ya mantenían, hoy se acentúa al otorgar atribuciones de delegación, asunción y atracción al órgano nacional respecto de los asuntos locales; tal como ya se describía en el apartado anterior de éste mismo capítulo.

De modo que, si bien de manera explícita no se habla de una subordinación de los organismos locales al órgano nacional, ésta tampoco puede descartarse, pues tal como lo señala la reforma, el ejercicio de tales atribuciones dependerá del voto de cuando menos 8 integrantes del Consejo General, por lo que dependerá de cada caso. Recientemente, el Instituto desahogó la primera prueba de fuego respecto de esta nueva relación con el ámbito estatal, al llevar a cabo el proceso designación de los consejeros de los organismos públicos locales, aunque desde luego habrá que esperar para evaluar la reforma a la luz de los procesos electorales del próximo año (2015) en 18 entidades del país. Vale señalar que desde la presidencia del Consejo del INE han predominado los discursos en favor del fortalecimiento de los organismos locales bajo un esquema de operación respetuoso, que eventualmente camine hacia la construcción de un “federalismo

colaborativo” al estilo alemán<sup>298</sup>; en contraposición a la visión centralista de la reforma, de subordinación de los organismos locales al INE, sin embargo como se ha dicho ésta postura tendrá que ser ratificada por la mayoría del Consejo.

Por su parte, la reforma constitucional en materia de transparencia, establece nuevas atribuciones de carácter nacional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI), entre ellas facultades de revisión y atracción sobre las resoluciones de los organismos locales, que por su interés o trascendencia pública así lo ameriten, al tiempo que se homologan criterios de transparencia y estandarizan procesos de seguimiento y archivo de información de los sujetos obligados. Nuevamente se trata de una reforma, que si bien se sustenta en la ineficacia de las instituciones en el tema de la transparencia, no deja de preocupar que el ejercicio de dichas atribuciones sea en detrimento del funcionamiento de las instituciones estatales, sujetas a la interpretación de los comisionados del órgano federal.

La propia creación del Código Nacional de Procedimientos Penales como ordenamiento único en la regulación del proceso penal, al suprimir los 32 códigos locales y el federal, es otro ejemplo de ésta tendencia centralista, aunque también se encuentra sustentada en una serie de beneficios esperados, como evitar las contradicciones entre los distintos códigos, facilitar la impartición de justicia y desde luego al incorporar el nuevo sistema acusatorio oral para todo el país, tal como se planteaba desde la reforma del poder judicial de 2008.

Finalmente un par de ejemplos recientes en materia de seguridad, estos si ya propiamente vinculados al poder presidencial, han tenido lugar tanto en el ejercicio de “poderes de excepción” como nuevamente en la creación de instituciones paralelas a las existentes, encargadas de la seguridad; como el caso de la Gendarmería nacional. Entre los ejemplos se encuentran la crisis en el estado de Michoacán<sup>299</sup>; que en los últimos años resintió la expansión del crimen organizado,

---

<sup>298</sup> “INE: Reforma podría dañar federalismo” [en línea]. México, El Universal, 22 de agosto 2014, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/ine-reforma-podria-daniar-federalismo-1032229.html>

<sup>299</sup> Diario Oficial de la Federación del 15 de enero 2014. Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el estado de Michoacán. Dirección URL: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014)

irrumpiendo la vida comunitaria de sus habitantes, por lo que a principios de 2013 el gobierno federal implementó la estrategia de Seguridad y el Desarrollo Integral de Michoacán, y a la que le siguió Tamaulipas aunque bajo una estructura distinta.

En el tema de la seguridad pública se afirmará, que son prácticamente indefendibles las instituciones locales en la materia, no sólo por la falta de resultados sino por la propia intrusión del crimen organizado en las instituciones municipales y estatales, que hicieron poco efectivas las estrategias de cooperación con la federación en los últimos sexenios. La propia creación de la Gendarmería nacional, como una división de la Policía Federal, a través de un decreto presidencial se circunscribe en ésta lógica, encargada de generar condiciones de seguridad frente a la presencia del crimen organizado, que además de ser una decisión tomada exclusivamente por el ejecutivo, también puede caer en la duplicidad de funciones con otras corporaciones.

Más allá de los objetivos que justifican las acciones emprendidas en éste tema, debe mencionarse que en el caso de la Gendarmería, desde el anuncio de su conformación fue advertido por distintas organizaciones como un instrumento centralista dentro de la política de seguridad pública del gobierno federal, que al dejar fuera el debate público y legislativo, carecería de la legitimidad política y social suficiente para permitir su durabilidad.

Así éste claro viraje al centralismo, durante años asociado a la base del poder presidencial del régimen autoritario, vistos no por pocos como un mal necesario frente al federalismo disfuncional detonado por el poder desmedido de los gobernadores. Bien podría señalarse a su favor, que no es requisito de los Estados democráticos contar con un modelo federal, los abundan también los modelos unitarios, aunque sí un estado democrático bajo un esquema federal, suma un valor agregado al propiciar límites al poder, el de los estados parte y la federación, es decir al poder de los gobernadores pero también al poder del presidente.

Por lo que sí se apuesta, como hasta ahora, por la salida fácil, la del camino ya andado, el de la recentralización del poder, que es por definición excluyente, en lugar de propiciar el fortalecimiento de las instituciones estatales, la reactivación

de los controles locales, de hacer prevalecer el Estado de derecho y desde luego de echar andar una política seria encaminada a combatir la corrupción; habrá que asumir los riesgos siempre latentes de la concentración del poder.

Empero sobre todo habrá que defender el terreno ganado por la vía democrática; el de la pluralidad política, donde no cabe ni como ocurrencia mediática el cerrar la puerta a la representación política, como lo pretendía la propuesta del partido en el gobierno para reducir los diputados de representación proporcional y eliminar los senadores electos por ésta vía. Sólo así evitaremos pasar de un “federalismo centralizador” asentado en las reformas constitucionales recientes como *procedimiento sustitutivo para ensanchar las facultades federales y estrechar las locales*<sup>300</sup>, a un federalismo centralizador y autoritario.

Hacia el final de la investigación, puede advertirse que en buena medida el problema de la concentración del poder de los gobernadores es resultado no sólo de una disfuncionalidad práctica del federalismo sino también de su propia concepción, ya sea porque se reduce a una mera noción jurídica que permite la distribución de competencias entre dos órdenes (y no niveles) de gobierno, porque se pretender encajar la realidad política a un modelo cuyo contexto y motivaciones históricas son totalmente distintas, o bien por considerarlo el origen de la concentración del poder estatal, y por ende un esquema inviable para México.

Desde luego el federalismo, es en principio una forma de Estado y por lo tanto una noción jurídica, que permite la coexistencia de intereses diversos que se unen para salvaguardar un interés general; el de la federación, a modo del contrato social, se trata entonces de una noción política, al ser el propio esquema federalista, resultado del ejercicio soberano de las entidades que lo conforman y no a la inversa.

Con frecuencia al abordar el tema del federalismo mexicano se hace alusión al modelo norteamericano, descalificando al propio por no cubrir las motivaciones que le dieron origen aquel; sin considerar que no se trata más que de un modelo, que si bien retoma importancia por ser considerado la primera experiencia, ésta

---

<sup>300</sup> Valadés, Diego. *Federalismo Centralizado*. [en línea]. México, en Reforma, 23 de junio 2014, Dirección URL: <http://culturadelalegalidad.org.mx/blog/federalismo-centralizado/>

junto con la de otros países como Canadá, Suiza, Alemania, entre otros, puede ser de enorme utilidad en la reflexión para promover modificaciones institucionales; empero que en su aplicación dependerá entre otras variables, del sistema de partidos, la naturaleza de la administración, las relaciones financieras entre los estados y la federación<sup>301</sup>, como el grado de injerencia de los poderes fácticos locales y los de alcance nacional.

Finalmente, el federalismo por sí mismo no es un detonante de abuso del poder, la formación de cacicazgos y de grupos de poder regionales; lo es, la combinación en contextos poco democráticos, “*poliarquías incompletas*”<sup>302</sup> que en lo subnacional, a diferencia de lo que ocurre en el orden nacional, no cumplen con los elementos democráticos básicos; como las garantías de acceso a la competencia partidista, ausencia de fuentes de información, inoperancia de los órganos representativos en la decisión de los asuntos públicos, la violación de los derechos de las minorías y la anulación de la oposición en su función de control, por mencionar sólo algunos ejemplos, que desde luego trastocan la manera de ejercer el poder en lo local, que inciden en la relación entre los estados y la federación, y que irremediabilmente trascienden al proceso democrático.

---

<sup>301</sup> Cárdenas, Jaime. *México a la luz de los modelos federales*. Boletín mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, México, año XXXVII, Mayo-Agosto de 2004. p. 491

<sup>302</sup> Robert, Dahl. *La Poliarquía Participación y oposición*. México., Ed. Rei 1996, pp. 22



## Conclusiones.

El control del poder constituye un elemento ineludible de todo orden democrático, que funciona en principio como salvaguarda de los derechos fundamentales de los destinatarios, al tiempo que legitima y conserva el poder político de los detentadores. Por lo que contrario a todo poder autocrático, la democracia es por definición una forma de organización política regulada, limitada y compartida. De modo que, el poder visto desde el modelo de democracia constitucional, es una potestad que adquiere legitimidad no sólo por la vía electoral sino también por el derecho; la primera, al emanar de procesos electorales limpios, transparentes, equitativos, libres y competitivos, que entre otros elementos describen las teorías de la democracia procedimental. Mientras que, la segunda dota de contenido y opera en tanto el poder ejercido sea regulado y limitado por la ley, condicionado a refrendar en cada acto su legitimidad constitucional.

El fenómeno del poder público, bajo esta perspectiva, implica colocar al ciudadano, sus derechos y libertades como objetivo y límite en el ejercicio del poder. En oposición, a la visión *maquiaveliana* respecto de la necesidad de concentrar el poder, en cuyo centro se encuentra el príncipe. Por lo tanto, aquí la democracia no es vista como un mero conjunto de reglas y procedimientos para la toma de decisiones colectivas, o como meras reglas de acceso, sino que además éste conjunto de reglas exige la protección de principios a modo de precondiciones; el reconocimiento de los derechos fundamentales, la división de poderes, el principio de legalidad y la supremacía y el control constitucional, que son también garantías de permanencia del juego democrático.

El poder político en las entidades federativas en México, objeto de estudio del trabajo de investigación, visto a la luz del modelo de democracia constitucional, permite atender un fenómeno eminentemente empírico, que tiene lugar en la caja negra del sistema político local, en cuyo interior discurre de manera más transparente la lucha por el poder, sin miramientos, sin menos máscaras que en la esfera nacional. Empero que, bajo el Estado democrático que hemos adoptado,

independientemente si se trata del poder federal, estatal o municipal; la disputa y permanencia del poder requiere de las mismas reglas y principios. Por lo que, el análisis sobre el poder local, si bien no ignora el conjunto de instituciones no formales, redes y complicidades, nuevos y viejos poderes económicos que se encuentran dentro y fuera de la ley, que convergen y confrontan intereses en la lucha por el poder político. Tampoco puede hacer a un lado el rol que juegan las normas e instituciones formales, sobre todo cuando como se ha dicho, investidas del poder de la Constitución son las encargadas de asegurar el poder de la mayoría y al mismo tiempo limitar su poder.



En este sentido, el tema de lo local en México es por demás interesante, porque permite acercarnos a realidades distintas, que no pocas veces escapan a los diagnósticos nacionales hechos desde el centro; un ejemplo de ello, es el proceso de democratización en los estados que aun avanza a pasos más lentos respecto del orden federal, pese haber sido su punto de arranque. De tal suerte, que es en la periferia, estados y municipios, donde con frecuencia cohabitan de manera más evidente las herencias del régimen político autoritario; prácticas, reglas e instituciones con los impulsos democratizadores, haciéndose perceptible lo formalmente establecido, lo jurídico y lo informal, ahí donde convergen de manera más diáfana las dos caras de la moneda: el derecho y la política.

La cuestión local en México, abarca un sinnúmero de particularidades según se trate de una ciudad o una comunidad rural, indígena, su ubicación geográfica al sur o al norte del país, etc. Aunque desde luego, también comparten procesos económicos, administrativos y políticos comunes; tal como ha ocurrido con el fenómeno de la concentración del poder político en manos de los gobernadores, que de acuerdo con lo descrito en la tesis, ha surgido en buena medida de la relación entre los estados y el centro; y particularmente del rol que han jugado estos *hombres fuertes*, en la estabilidad del sistema político. Desde el sistema del porfiriato, aquel que Luis Medina ejemplificaba por su forma de estrella, que sobrevivió a la revolución y a los años de la institucionalización, por supuesto con matices distintos pero con poderes semejantes.

Así visto, el fenómeno del *neocaciquismo*, de la *feudalización* de los estados, protagonizado por los *hipergobernadores* y cuya principal característica, consiste en el ejercicio desmedido del poder fuera de los cauces normativos. No es una cuestión nueva, sino resultado de un proceso que le hizo evidente y potenció sus atribuciones una vez que fueron desprovistos, vía el proceso de alternancia política, del único límite que operaba para ellos; el poder presidencial.

La entrada a la competencia electoral, la pluralidad y la alternancia política, como los procesos de descentralización del poder, en donde los estados y municipios obtuvieron mayor autonomía financiera y administrativa, el aumento de transferencias federales hacia lo local y por su puesto el arribo al federalismo efectivo. Son parte de los cambios observados a finales del siglo XX y a principios de éste, que debieron traducirse en gobiernos estatales eficientes y democráticos. Sin embargo, estos procesos sólo fueron la antesala que posibilitó la concentración del poder político sin límites en manos de los *hipergobernadores*.

El *neocaciquismo*, término utilizado por el jurista Diego Valdés para describir el poder de los ejecutivos estatales, es traído al final del trabajo porque resulta útil para resumir las características del fenómeno, antes de abordar las conclusiones, resultado de las variables planteadas en la hipótesis de la investigación. De modo que, el neocaciquismo es utilizado, en clara alusión a los caciques del México posrevolucionario, caracterizados por un ejercicio personal del poder de tipo

informal, fuera de los preceptos legales, quienes tuvieron una función de intermediación política durante el reparto agrario, por lo que en principio su poder estuvo vinculado con la posesión de la tierra quedando establecidas nuevas relaciones de producción en el campo, a partir de las cuales expandieron su poder mediante una compleja red de compadrazgos, amistades, deudas, favores y amenazas que les permitieron controlar las comunidades campesinas<sup>303</sup>. Por su parte el *neocaciquismo*, comparte características con los primeros; como las cualidades personalísimas, liderazgo, carisma, unas veces natas y otras desarrolladas en los gobiernos unipersonales, como es el caso de los gobernadores, debido a la predominancia del ejecutivo en el ejercicio del poder y a quien le son otorgadas un número significativo de facultades legales para el desempeño de sus funciones políticas y administrativas.

A diferencia de los caciques, estos gobernadores tienen como fuente de dominación, la cuestión legal a través de las instituciones políticas formales del gobierno estatal; aunque la lógica de éste poder, como el de entonces, radica en proteger intereses políticos, económicos, individuales o de grupo. Por lo que, si bien los gobernadores gozan de la legitimidad que les concede el sistema electoral, al haber sido designados en el cargo mediante reglas de acceso democráticas; en el ejercicio del poder queda quebrantada su legitimidad constitucional al anular la separación de poderes, permeando en buena parte de las instituciones de la vida pública estatal y convirtiéndose en un poder autocrático, como lo demuestran los casos empíricos detallados en el capítulo IV, que lo mismo ejercen violando los derechos fundamentales, que comprando el voto de legisladores de los congresos locales o imponiendo un consejo electoral a modo. Y de ahí que el control local, sea otra característica que comparten los caciques con los *hipergobernadores*.

Sin embargo, estas características sólo permiten describir el fenómeno, sin lograr explicar sus causas y acercarnos a sus soluciones, de ahí que sea importante responder a la pregunta trazada como eje de la investigación *¿qué hace posible la concentración del poder político de los gobernadores?*, a partir de

---

<sup>303</sup> Roger, Bartra. *Caciquismo y poder político en el México rural*. 7ª ed. Siglo XXI, México, 1985, pp. 29

los elementos arriba señalados, se pueden adelantar ya algunas respuestas, ésta vez la respuesta fácil se halla en la cuestión política, en los actores, inercias y relaciones propias de cada sistema político local, ahí donde se ha dicho ya, abundan los mismos problemas que aquejan la vida política nacional; corrupción, opacidad, patrimonialismo, nepotismo, deuda pública, intromisión en los procesos electorales, entre otros ejemplos de abuso del poder. Pero que en estados y municipios repercuten de manera más visible por su cercanía con la sociedad, al ser los gobiernos estatales y municipales encargados de salvaguardar el régimen democrático constitucional; en su carácter de poderes del Estado, y como parte de su organización, pero sobre todo en lo que respecta a la sociedad, para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Constitución; encomienda que satisfactoriamente garantizada es también certeza y permanencia de la unión federal.

La respuesta ha sido situada, de acuerdo con la hipótesis de la investigación; en el diseño constitucional federal y estatal, como marco que condiciona y no en pocas veces favorece la concentración del poder político en manos de los gobernadores, a partir de una arista donde cruzan, por un lado el sistema electoral y por otro el diseño institucional, es decir, de una línea que deviene de los mecanismos y procedimientos que permiten el acceso al poder político y la otra que corresponde al arreglo mediante el cual se distribuye, ejerce y controla el poder. Y es a partir de estas variables, tanto del sistema electoral, como del diseño institucional (o sistema de controles), que permiten abordar el tema no sólo de manera descriptiva, sino también aproximándonos a sus posibles soluciones y no sólo a su diagnóstico. Aunque por su puesto no está demás advertir, que éstas variables no excluyen las otras muchas causas sobre los problemas del poder, en todo caso se ha escogido aquí la puerta del constitucionalismo por su propósito de regular el poder.

En lo que respecta a la variable de **diseño institucional**, es aquí donde reposan los elementos explicativos sobre el ejercicio del poder estatal, ya sea compartido o concentrado en términos de K. Loewenstein, y particularmente en el funcionamiento de los instrumentos de control del poder, más que en la manera en

que se encuentra organizado. La Constitución federal como las de los estados establecen un piso mínimo de controles, por lo que en principio hay que decirlo con claridad, el ejercicio del poder de los gobernadores, de ningún modo está diseñado como un poder autocrático y tampoco tiene que ver con un problema de ausencia de controles.

Así por ejemplo, en lo que respecta a los controles establecidos en el pacto federal sobre los estados, y por lo tanto suscritos en la Constitución, además de los artículos específicamente señalados, tal como fue desarrollado en el primer y segundo capítulo del trabajo; es en el poder estatal (los tres poderes) donde está depositada la soberanía de los estados, por lo que deben actuar como garantes del pacto fundacional, es decir de aquel que se creó en la aceptación misma de la federación; lo cual implica un ejercicio con apego irrestricto a los principios del Estado constitucional democrático. En este sentido, uno de los primeros límites a los que están sujetos los gobiernos locales, dentro de un sistema federal, se encuentra en el propio pacto federal que el conjunto de entidades hace posible al ceder su soberanía. Y que el gobernador en su carácter de representante, como los demás poderes institucionales de la entidad se encuentran obligados a refrendar en sus actos, coincidentes con las leyes federales y por su puesto la Constitución; que como se observa en el fenómeno de los *hipergobernadores* ocurre justamente lo contrario.

Por su parte los controles políticos establecidos por la federación en la Constitución, como el juicio político y la declaración de procedencia o la misma desaparición de poderes; prácticamente han quedado desde su origen, como figuras decorativas sin posibilidades reales de hacerlos efectivos. Entre sus causas, una primera se encuentra de manera intrínseca en todo control no jurídico, es decir de tipo político que más que derivado de un razonamiento normativo, lo es de una oportunidad política, sujeto a la voluntad y valoración de quien controla. Por lo que la discrecionalidad con la que funcionan estos controles tanto al acusar como al momento de emitir la sentencia, es sin duda una cualidad natural de los controles políticos, que para el caso de las entidades federativas si bien se contemplan en muchos de ellos, además de la participación del Congreso

local la del Tribunal Superior de Justicia como controlante en la aplicación del juicio político o la declaración de procedencia, y de la cual se esperaría un mayor equilibrio en el procedimiento como en el resultado; por tratarse de dos órganos controlantes. Empero que sin ser garantizada la independencia del poder judicial de las entidades federativas difícilmente podría ser una ventaja sustancial frente a aquellos que sólo establecen la participación del Congreso.

Una segunda causa, tiene que ver con la claridad reglamentaria, por lo que si bien se encuentran establecidos constitucionalmente, no queda claro el procedimiento y las causales concretas en qué casos, los poderes podrían actuar más allá de sus límites constitucionales, de modo que pueda ser aplicable a aquellos gobernadores o cualquier servidor público que abuse de su poder. Esta misma causa se presenta de manera más aguda, en las entidades federativas donde se encuentran establecidas apenas en un número reducido de estas, 12 de juicio político y 17 con declaración de procedencia.

La cuestión histórica, puede ser considerada una tercer causa, en tanto durante los años del partido hegemónico, justamente por su cualidad discrecional, estos fueron utilizados como mecanismos de control del ejecutivo sobre los gobernadores, cuando estos dejaban de cumplir su función de contener las expresiones locales que ponían en riesgo la estabilidad del sistema político, o bien eran los propios gobernadores los que se revelaban al poder presidencial; de manera que no existen antecedentes que puedan probar la efectividad de dichos controles.

En lo que toca a las constituciones estatales, en las que se encuentran también señalados los controles entre los poderes, nos permite confirmar que el problema de la concentración del poder de los ejecutivos estatales, más que en la falta de controles, se sitúa en la falta de efectividad de los mismos en el sistema político, resultado quizá de controles insuficientes, que se complementan con la manera en que se encuentra estructurado el poder de los gobernadores, a través de importantes y poderosas atribuciones. Las cuales si bien no difieren de las de otros ejecutivos, como lo son las facultades de nombramiento del propio gobierno como de otros órganos, el poder de veto, la propuesta de ley de ingresos y

egresos, por mencionar sólo algunos, no siempre son neutralizadas por los poderes legislativo y judicial, así sentado por el principio de división de poderes.

Por ejemplo en la tarea legislativa de los estados, ha predominado la participación del ejecutivo, al grado que es quien presenta el mayor número de iniciativas de ley en la entidad; aunado al número importante de facultades legislativas que le son concedidas, la falta de especialización de los propios congresos locales y la influencia que mantiene el gobernador sobre los legisladores, que como se observaba en los ejemplos tiene lugar incluso en aparentes condiciones de pluralidad; por lo que se trata de una suma de factores que potencializan las facultades del gobernador en éste ámbito. Empero que ocurren a la luz de un marco normativo, que si bien no tiene como objetivo un funcionamiento degenerado de los poderes estatales, tampoco le impide operar.

En este sentido, un elemento que debiera fortalecerse en los Congresos locales, es la facultad investigadora, la cual si bien se encuentra establecida en la mayoría de los estados, ya sea señaladas como comisiones especiales (11) o claramente como comisiones investigadoras (16). Estas realmente no se han erigido como un instrumento efectivo que permita señalar e investigar la omisión o conducta por parte de algún gobernador. Por lo que estas comisiones, a diferencia de las ordinarias, deberían estar integradas de manera igualitaria por todos los partidos políticos en el Congreso y sin la predominancia de una fuerza política; y que entre otros mecanismos, logren reforzar la autonomía de los órganos representativos, como la independencia efectiva de los legisladores locales.

Pese a los visibles avances de pluralidad en los Congresos estatales, sin duda un elemento que no puede excluirse, al momento de observar la manera en que estos realizan su función de control sobre los actos generales del gobierno de las entidades federativas tiene que ver con la manera en que se encuentra integrado el órgano representativo y por su puesto el grado de independencia que existe entre los legisladores y el ejecutivo más allá de si forman parte del mismo partido político. Por lo que, la segunda variable señalada en el planteamiento del trabajo reposa en el **sistema electoral**, como el conjunto de reglas y procedimientos que permiten el acceso al poder político, puesto que en la medida en que se encuentre



mayormente garantizada la representación política sobre la gobernabilidad, también en esa medida serán los alcances del sistema de controles operados por los congresos estatales.

Por el contrario, y tal como lo demuestran los casos estudiados en los estados, los sistemas electorales tienden a ser restrictivos, es decir al limitar la entrada de los partidos políticos al sistema representativo, por lo que la posibilidad de que los controles cumplan sus objetivos, en contextos de escasa pluralidad, se reduce y con ello la de garantizar las condiciones mínimas, derechos y libertades, propios de las democracias representativas.

Entre las principales observaciones sobre ésta variable, el tamaño de los Congresos, es decir el número de diputados que lo integran y particularmente el número de aquellos que son electos por el principio de representación proporcional (tamaño de la circunscripción), constituyen uno de los factores determinantes sobre la permisividad, el nivel de proporcionalidad y el número de partidos con representación en el Congreso. Debido a que en la distribución de los escaños vía el principio proporcional, el partido mayoritario participa, y en el que si bien puede o no ser el mismo al del gobernador; el número efectivo de escaños a repartir entre el resto de las fuerzas políticas como la entrada a nuevos partidos, se ve aún más reducido, ocasionando en no pocas veces la sobrerrepresentación del partido mayoritario, a través de victorias artificiales en claro detrimento de los partidos minoritarios.

De modo que los sistemas electorales locales mixtos, no necesariamente logran compensar las desproporciones en la representación, objetivo en el cual se basa la fusión de ambas formulas, mayoritaria y proporcional; a pesar de la existencia de límites a la sobrerrepresentación en prácticamente todos los estados. Puesto que tal como operan ahora, si bien satisfacen convenientemente a los partidos políticos mayoritarios, generando contextos predominantemente bipartidistas, por otra parte no en pocas veces estos mismos sistemas han propiciado un número creciente de gobiernos divididos, donde el partido del gobernador no cuenta con mayoría en el Congreso. Sin embargo, estas aparentes

condiciones de pluralidad, no han sido suficientes para garantizar el ejercicio efectivo del control del poder.

Así el principio de representación proporcional en las entidades federativas, bajo los sistemas mixtos, funciona como un modo de concesión, admitiendo la representación de partidos minoritarios, pero sin la posibilidad real de que estos puedan tener “juego” en las funciones parlamentarias, como la de control. Por lo que es pertinente repensar la representación en los estados, a partir de sus fórmulas y mecanismos electorales como temas ineludibles en la regulación del poder y de la consolidación democrática local.

De tal suerte que si bien el acercamiento empírico aquí presentado y sus resultados no son categóricos, respecto a la manera en que incide el sistema electoral estatal en el fenómeno de la concentración del poder de los gobernadores, si puede ser de utilidad para el desarrollo de investigaciones futuras, que permitan observar sus efectos en un periodo de tiempo más largo.

Regresando a la variable sobre el diseño institucional, en lo que toca a la función del poder judicial en las entidades federativas como una de las instituciones más importantes del Estado Constitucional, el principal obstáculo en el desempeño de su función de control e incluso en la función propiamente jurisdiccional, radica en la aún fuerte centralización bajo la que operan, al estar sujetos a revisión por la justicia federal y por su puesto a la incidencia de los gobernadores. Al respecto, es importante señalar que del mismo modo que los controles políticos tienen lugar dentro de las funciones asignadas a los congresos, los controles de tipo jurídicos son comúnmente asociados con el poder judicial, cuyo objeto se encuentra en los actos jurídicos (actos o normas) de los órganos o autoridades, observados desde el derecho.

Por lo que toca propiamente a las funciones de control de poder judicial en los estados, la mayoría de estos carecen de instrumentos semejantes a los existentes en el orden federal, que permitan un control real, tales como el amparo, las controversias y las acciones de inconstitucionalidad. Entre las entidades que si cuentan con algún tipo de mecanismo se encuentran Coahuila, Guanajuato, Tlaxcala, Chiapas, Quintana Roo, Nuevo León y Estado de México. Los

instrumentos establecidos son la controversia constitucional en 16 entidades, acción de inconstitucionalidad en 11, acción por omisión legislativa establecida por 5 estados, juicio de protección de derechos humanos en 2, Tlaxcala y Veracruz, y la desaplicación de leyes o cuestión de constitucionalidad en 4 estados, Coahuila, Chihuahua, Chiapas y Yucatán.

En las entidades donde ya se encuentran funcionando los controles del poder judicial estatal, aún lo hacen de manera limitada. Entre los principales problemas identificados por los especialistas, se encuentran el ámbito competencial, puesto que prácticamente todo lo que es resuelto por los órganos locales puede ser sujeto de revisión por el poder judicial federal. De tal suerte que es pertinente desarrollar no sólo los controles en las entidades que carecen de ellos, sino también ahí donde ya existen fortalecerlos; aunque por supuesto no sin antes revisar la autonomía funcional y financiera de los órganos judiciales locales; como la independencia de sus miembros, particularmente de quienes integran el Tribunal Superior de Justicia como el órgano encargado de resolver los controles constitucionales locales, proceso en el que en la mayoría de las entidades federativas interviene el ejecutivo estatal para la designación de sus miembros.

A diferencia de los controles ejercidos por el poder legislativo, el control de constitucionalidad local aun naciente en México, es a mi modo de ver, la posibilidad de equilibrar la inoperancia y omisiones de los controles sobre los ejecutivos estatales, mismos que pudieran ir trazando el camino hacia constitucionalismo democrático estatal, sin necesariamente ir en contra del siempre vapuleado federalismo mexicano. En tanto el riesgo innegable en el fortalecimiento de controles federales ejercidos desde el centro; es el retorno hacia el federalismo nominal, propio de las Constituciones autocráticas de K. Loewenstein, como aquel federalismo que mediante la Constitución esconde y legitima el ejercicio del poder concentrado en una o varias personas.

Bajo ésta lógica, se encuentran las reformas constitucionales impulsadas a lo largo del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto que con apoyo de las principales fuerzas políticas y sin modificar el esquema federalista establecido en la Constitución, acotan la participación de los órganos estatales, mediante la

creación de nuevas instituciones y leyes nacionales, como la ya señalada reforma política electoral y la creación del INE, la reforma constitucional en materia de transparencia o el también reciente Código Nacional de Procedimientos Penales.

Será importante observar en los próximos años, los efectos de éste tipo de iniciativas sobre el federalismo y la democracia misma. Empero, vale tomar como advertencia el funcionamiento actual del poder judicial en los estados, en el que si bien se mantiene instituciones tanto locales como federales, estas últimas al tener facultades de revisión sobre las resoluciones de los tribunales locales, han derivado en un esquema centralista con un problema de duplicidad de funciones.

Por lo que del mismo modo que los órganos judiciales estatales están hoy lejos de ejercer verdaderos controles como auténticos poderes en sus estados, tal como se han establecido para la materia electoral y de transparencia, a partir de las recientes reformas, a la larga, los organismos estatales autónomos pueden convertirse en meros órganos administrativos, sin mayor relevancia para sus entidades federativas, al estar sujetos a las atribuciones de revisión, atracción y asunción otorgadas en la Constitución al INE y al IFAI sobre las instancias estatales, anulando con ello la posibilidad de ofrecer desde los organismos autónomos locales una función complementaria en el control del poder de sus entidades federativas.

A diferencia de lo que actualmente significan los organismos autónomos en el orden federal, como una de las más importantes modificaciones de siglo XX en la configuración del poder en México, ya sea vistos como extensión de la división de poderes e instrumento de limitación del poder público estatal, o bien como garantes de la constitucionalidad, los organismos autónomos constituyen una pieza fundamental proceso de democratización del país.

Sin embargo, la situación que hoy guardan los organismos autónomos en los estados, respecto de los del orden federal que viven un proceso de consolidación, tienen entre sus principales problemas la intromisión de los poderes estatales, particularmente la de los gobernadores, tanto de manera directa o a través del poder legislativo estatal. Así por ejemplo, los organismos estatales electorales hasta antes de la reforma político electoral 2013-2014, en no pocas ocasiones

fueron cuestionados respecto a la imparcialidad de sus funciones, como se observó en los casos mencionados en el capítulo IV, pese a encontrarse establecido en todas las entidades federativas un proceso de nombramientos efectuados predominantemente por el Congreso local, y por supuesto sin contemplarse la participación del gobernador.

Por su parte los organismos de derechos humanos en los estados, tal como se señaló, son los encargados de velar uno de los pilares constitucionales más sensibles para los ciudadanos de las democracias modernas, el de los derechos fundamentales, que es como se ha enfatizado el primer y principal límite al poder público. De modo que su funcionamiento estará fuertemente condicionado por la autonomía e independencia de quien dirige dicho órgano, en este mismo sentido, la mayoría de los estados han establecido, para la designación del Presidente de la Comisión estatal de derechos humanos, un procedimiento que recae esencialmente en el Congreso local, a excepción de 5 entidades en las que si bien contemplan la aprobación del Congreso, interviene el ejecutivo estatal, al realizar una propuesta que regularmente es aprobada por el Congreso; Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Tamaulipas.

Los últimos organismos analizados en la radiografía del poder estatal, los de transparencia y acceso a la información pública, sin lugar a dudas de enorme relevancia en el proceso de rendición de cuentas de cualquier gobierno democrático, estos a diferencia de los organismos anteriores cuentan con un origen más bien reciente, incluso en el orden federal su incorporación institucional y particularmente su autonomía ha sido una concesión obtenida en la reforma de transparencia; de modo que el avance en la materia ha pasado de propuestas legislativas innovadoras a finalmente la creación de instituciones primero federal y posteriormente replicada en los estados. Del mismo modo que los organismos de derechos humanos, la integración de estos tiene lugar en las legislaturas locales, aunque en 12 entidades se prevé todavía la propuesta del ejecutivo local; Baja California, Colima, Chiapas, Durango, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

De tal suerte que, si bien de manera formal en la mayoría de las entidades federativas se observa una integración independiente del poder del gobernador, en tanto la mayoría otorga la facultad de integración de dichos órganos a los Congresos locales, como el máximo cuerpo de deliberación política plural en la entidad, en la realidad como se ilustraba, los gobernadores pueden ejercer cierta incidencia no sólo sobre la integración de sus miembros sino también sobre las tareas que realizan. Por su parte aquellas entidades que aún mantienen la participación del ejecutivo estatal, al proponer listas o ternas de candidatos al Congreso en los organismos de derechos humanos y transparencia, sería pertinente realizar una evaluación de cada caso y eventualmente poder quitar ésta facultad a los gobernadores, de modo que estos no puedan incidir de manera formal en los organismos que ya se ha dicho, cumplen una importante función en el control del poder político y en la calidad democrática local, de ahí que sea imperativo continuar fortaleciendo su autonomía e independencia.

Así visto en la radiografía normativa de las entidades federativas, el poder de los ejecutivos locales no es en sí mismo antidemocrático, en tanto además se encuentra de origen revestido por la legitimidad del sufragio. Lo que preocupa es que éste ejercicio del poder ocurra a la luz de la Constitución y a la par del proceso de democratización en México, el cual requiere también en lo estatal y municipal, de un equilibrio auténtico en el ejercicio del poder, no sólo expresado normativamente, sino que de manera efectiva, por ejemplo para el caso de los estados, los poderes legislativo y judicial gocen de total independencia, pero sobre todo ejerzan plenamente sus atribuciones de control sobre el poder del gobernador, incluidos los organismos autónomos particularmente en lo que toca a su integración, de modo que los órganos de poder estatal realicen únicamente aquello que les éste explícitamente atribuido constitucionalmente.

El tema no está agotado, como ya lo adelantaba el problema de la concentración del poder político de los gobernadores, lo es no sólo para los estados y sus disímiles procesos democráticos, sino para el estado democrático por entero, que para bien y para mal inciden en el proceso de democratización. Por lo que el continuo perfeccionamiento en las reglas de acceso al poder, las

reformas en materia electoral, requieren de un sistema de controles que tengan repercusiones reales sobre el ejercicio abusivo del poder, sólo posible si verdaderamente se logra romper con la vieja estructura constitucional estatal imperante bajo el régimen autoritario, hoy no sólo ineficaz, sino también discordante con nuestras aspiraciones democráticas.

De modo tal, que el camino hacia la democracia constitucional, requiere de mecanismos que no sólo permitan la vía de acceso al poder público de manera democrática, sino también sean garantizadas las condiciones mínimas para un ejercicio democrático del poder, más allá del límite procedimental de la regla de la mayoría, como única fuente de legitimación de las decisiones colectivas, sino también de aquellos límites de carácter sustancial a los contenidos de las decisiones legítimas<sup>304</sup>.

Para el caso de los estados y municipios, la ausencia parcial de condiciones básicas democráticas, como el respeto a la oposición, la libre competencia, la equidad en las campañas electorales, la libertad de expresión y de asociación, la libertad para la discusión de los asuntos públicos y la imparcialidad de los institutos estatales autónomos, entre otros, no forman parte de una descripción aislada, por el contrario son llamadas de atención sobre temas impostergables, que nos exigen un nuevo diseño institucional que se haga cargo de la cuestión local como precondition para la construcción de un Estado constitucional democrático.

Es fundamental plantearnos un nuevo diseño que reequilibre los poderes locales, que permitan a los ciudadanos hacer valer sus derechos, frente a decisiones o normas sesgadas por el designio del ejecutivo estatal. Empero que, necesariamente debe estar acompañado del control de la sociedad, sin el cual difícilmente accederemos a su consolidación y el peor de los casos, como ha ocurrido ya, frente al desencanto de los gobiernos y la ausencia de la cultura política democrática, opten por un consentimiento social autocrático.

Pensar en un nuevo diseño institucional estatal requiere del diagnóstico, el análisis multidisciplinario y sobre todo de nuestra capacidad para romper con los

---

<sup>304</sup>Ferrajoli, Luigi. Op.cit., pp. 34-36.

esquemas institucionales y culturales heredados. Sí se piensa en una reforma del Estado, porque no incluir las problemáticas de los municipios y sus estados entre los retos pendientes; si hay voces que hoy pugnan por la paulatina parlamentarización del presidencialismo porque no pensarla también en el orden local; sí con la reciente reforma política se introducen las coaliciones electorales y de gobierno porque no abrir totalmente el tema de la pluralidad política con sólo diputados electos por el principio de representación proporcional para la integración de los congresos estatales, lo que compensaría en aquellas entidades con porcentajes por debajo del 40% de diputados electos por ésta vía, entre apenas 5 o 9 diputados, sin la posibilidad efectiva de ser un contrapeso al partido mayoritario.

En lo que respecta al reequilibrio de los poderes estatales, particularmente considero que el control de constitucionalidad local, aun naciente en México puede ser la posibilidad de equilibrar la inoperancia y omisiones de los controles sobre los ejecutivos estatales. En este sentido es menester que las propias constituciones estatales puedan tener la fuerza normativa necesaria a través de la cual, todos los poderes se sujeten a lo estrictamente establecido por ésta, sólo posible a través de los mecanismos de control constitucional local.

Finalmente, si bien no constituyen tanto el sistema electoral como el diseño institucional, respuestas únicas, sí muy probablemente nos revelen parcialmente el origen de la concentración del poder público regional y por ende la posibilidad de retraer, mediante un rediseño de los mismos, un fenómeno en expansión de ominosas consecuencias, que trastoca peligrosamente los pilares que edifican el largo camino democrático que hoy con sus siempre necesarios ajustes gozamos en el orden federal. Sin duda la explicación sigue estando en la arena de la disputa por el poder político, pero irremediablemente lo está también en el campo de las reglas e instituciones formales, en el Derecho que si bien es expresión e instrumento del poder político mismo, ésta creación desde la óptica democrática no emana de una decisión personal, autoritaria, sino de la confluencia de posturas distintas, del debate, el consenso y la deliberación que suponen las condicionantes de un régimen democrático.



# Anexos

## Anexo 1. Radiografía normativa

<b>Tabla A. Juicio político por entidad federativa.</b>					
	<b>Estado</b>	<b>Se reconoce a los Gobernadores como sujetos de JP</b>	<b>Instituciones que intervienen</b>	<b>Tipo de Mayoría</b>	<b>Causales por las que el Gobernador puede ser acusado</b>
1	Aguascalientes	Si	El Congreso Local y el TSJ	Dos terceras partes del total	Violaciones a la Constitución del Estado, delitos graves del orden común,
2	Baja California	No	El Congreso Local	Dos terceras partes del total	Delitos graves del orden común,
3	Baja California Sur	No	El Congreso Local	-	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, delitos graves del orden común,
4	Campeche	No	El Congreso Local	Mayoría absoluta de los miembros en sesión	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes federales y locales, manejo indebido de fondos y recursos federales y estatales, delitos graves del orden común, traición a la patria,
5	Coahuila	Si	El Congreso Local	Dos terceras partes del total	Violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes federales, manejo indebido de fondos y recursos federales
6	Colima	No	El Congreso Local y el TSJ	-	Violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes federales, manejo indebido de fondos y recursos federales,
7	Chiapas	Si	El Congreso Local y el TSJ	Mayoría absoluta de los miembros en sesión	Violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes federales, manejo indebido de fondos y recursos federales
8	Chihuahua	Si	-	Dos terceras partes de los diputados presentes.	
9	Durango	No	El Congreso Local y el TSJ	Mayoría absoluta de los miembros en sesión	Delitos graves del orden común, traición a la patria,
10	Guanajuato	Si	-	-	Delitos de carácter general,
11	Guerrero	No	-	Mayoría absoluta de los miembros en sesión	Delitos graves del orden común,
12	Hidalgo	No	-	-	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violaciones a las

					leyes federales, manejo indebido de fondos y recursos estatales, delitos graves del orden común, traición a los intereses del estado,
13	Jalisco	No	El Congreso Local	Voto de por lo menos sesenta por ciento de sus integrantes	Delitos graves del orden común,
14	México	No	-	-	Delitos graves del orden común, delitos contra la seguridad del estado,
15	Michoacán	Si	El Congreso Local	Dos terceras partes de sus votos de sus miembros presentes en sesión cuando se trate del Gobernador. Mayoría absoluta cuando se trate de otros funcionarios.	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violaciones a la Constitución del Estado, manejo indebido de fondos y recursos federales y estatales, delitos graves del orden común,
16	Morelos	Si	El Congreso Local y el TSJ	Se señala la votación que requiere el Tribunal superior de Justicia como Jurado de Sentencia para emitir su resolución. Mayoría absoluta de votos	Violaciones a la Constitución del Estado, delitos graves del orden común,
17	Nayarit	No	El Congreso Local y el TSJ	-	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, delitos graves del orden común, traición a la patria,
18	Nuevo León	No	El Congreso Local y el TSJ	Mayoría absoluta de sus integrantes.	Delitos graves del orden común, traición a la patria,
19	Oaxaca	No		Dos terceras partes del total	Delitos graves del orden común,
20	Puebla	Si		Dos terceras partes de los diputados presentes.	Violaciones a la Constitución del Estado, manejo indebido de fondos y recursos estatales, delitos graves del orden común, delitos oficiales de la competencia del estado,
21	Querétaro	No	El Congreso Local y el TSJ	Mayoría absoluta de los miembros en sesión	Violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes locales, manejo indebido de fondos y recursos estatales, delitos graves del orden común, traición a la patria,
22	Quintana Roo	Si	-	-	Violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes locales, manejo indebido de fondos y recursos estatales, delitos graves del orden común, traición a la patria,
23	San Luis Potosí	No	-	Cuando menos el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Para gobernador: cuando menos las	Violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes federales y locales, delitos graves del orden común,

				dos terceras partes del Congreso del Estado.	
24	Sinaloa	Si	El Congreso Local y el TSJ	Mayoría de diputados presentes.	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes federales y locales, manejo indebido de fondos y recursos federales y estatales, delitos de carácter general, delitos graves del orden común,
25	Sonora	No		Dos terceras partes de los diputados presentes.	Delitos graves del orden común,
26	Tabasco	No	El Congreso Local y el TSJ	Mayoría de diputados presentes. Y la resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.	
27	Tamaulipas	No	El Congreso Local y el TSJ	Dos terceras partes del total	Delitos graves del orden común,
28	Tlaxcala	Si	El Congreso Local y el TSJ (A)	Cuando menos las dos terceras partes de los integrantes que se encuentran en sesión.	Delitos graves del orden común,
29	Veracruz	Si	El Congreso Local y el TSJ	Dos terceras partes del total. Y dos terceras partes del número total de integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia.	Delitos graves del orden común
30	Yucatán	No		Mayoría absoluta de los miembros en sesión	Delitos graves del orden común
31	Zacatecas	No	El Congreso Local y el TSJ	Mayoría de los votos.	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes federales, manejo indebido de fondos y recursos federales, delitos graves del orden común,
(A) Interviene el TSJ solo si se trata de miembros del Congreso y el Gobernador					

Fuente: Propia con base en la Constituciones de las entidades federativas.

<b>Tabla B. Declaración de procedencia por entidad federativa.</b>					
	<b>Estado</b>	<b>Se reconoce a los Gobernadores como sujetos de DP</b>	<b>Instituciones que intervienen</b>	<b>Tipo de Mayoría</b>	<b>Causales por las que el Gobernador puede ser acusado</b>
1	Aguascalientes	Si	El Congreso Local	Dos terceras partes del total	Violaciones a la Constitución del Estado, delitos graves del orden común,
2	Baja California	Si	El Congreso Local	Dos terceras partes de sus integrantes si se trata del Gobernador o Presidentes Municipales. Mayoría absoluta de miembros presentes en sesión, si se refiere a los demás servidores públicos	Delitos graves del orden común,
3	Baja California Sur	No	El Congreso Local	Mayoría de votos de los miembros en sesión	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, delitos graves del orden común,
4	Campeche	No	El Congreso Local	Mayoría absoluta de los miembros en sesión	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes federales y locales, manejo indebido de fondos y recursos federales y estatales, delitos graves del orden común, traición a la patria,
5	Coahuila	Si	El Congreso Local	Dos terceras partes del total de sus miembros	Violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes federales, manejo indebido de fondos y recursos federales
6	Colima	Si	-	Mayoría absoluta de votos.	Violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes federales, manejo indebido de fondos y recursos federales,
7	Chiapas	Si	El Congreso Local, en su caso la Comisión permanente.	Dos tercios de los votos de los miembros presentes tratándose del Gobernador. Mayoría relativa cuando se trate del resto de los servidores públicos	Violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes federales, manejo indebido de fondos y recursos federales
8	Chihuahua	No	-	Voto de más de la mitad de los presentes.	
9	Durango	No	-	Mayoría de los integrantes de la legislatura.	Delitos graves del orden común, traición a la patria,

10	Guanajuato	Si	El Congreso Local	Dos terceras partes del total de sus miembros	Delitos de carácter general,
11	Guerrero	No	-	Mayoría absoluta de los miembros en sesión	Delitos graves del orden común,
12	Hidalgo	No	El Congreso Local	Dos terceras partes del total de sus miembros	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violaciones a las leyes federales, manejo indebido de fondos y recursos estatales, delitos graves del orden común, traición a los intereses del estado,
13	Jalisco	No	-	Mayoría absoluta de sus integrantes	Delitos graves del orden común,
14	México	No	El Congreso Local	Mayoría absoluta de sus integrantes	Delitos graves del orden común, delitos contra la seguridad del estado,
15	Michoacán	Si	El Congreso Local	Dos tercios de los votos de los miembros presentes, cuando se trate del Gobernador. Mayoría cuando se trate de otros funcionarios.	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violaciones a la Constitución del Estado, manejo indebido de fondos y recursos federales y estatales, delitos graves del orden común,
16	Morelos	Si	El Congreso Local	Mayoría absoluta del total de sus miembros.	Violaciones a la Constitución del Estado, delitos graves del orden común,
17	Nayarit	Si	El Congreso Local	Dos tercios de los votos de los miembros presentes.	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, delitos graves del orden común, traición a la patria,
18	Nuevo León	Si	-	Por no menos de dos terceras partes de los miembros que lo forman. Tribunal Superior de Justicia mayoría absoluta de votos.	Delitos graves del orden común, traición a la patria,
19	Oaxaca	No	El Congreso Local	Mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión.	Delitos graves del orden común,
20	Puebla	Si	El Congreso Local	Dos tercios de los votos de sus miembros presentes.	Violaciones a la Constitución del Estado, manejo indebido de fondos y recursos estatales, delitos graves del orden común, delitos oficiales de la competencia del estado,
21	Querétaro	No	El Congreso Local	Mayoría absoluta de los miembros en sesión	Violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes locales, manejo indebido de fondos y recursos estatales, delitos graves del orden común, traición a la patria,
	Quintana Roo	No	El Congreso Local	-	Violaciones a la Constitución del Estado,

22					violaciones a las leyes locales, manejo indebido de fondos y recursos estatales, delitos graves del orden común, traición a la patria,
23	San Luis Potosí	No	-	Cuando menos el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Para gobernador: cuando menos las dos terceras partes del Congreso del Estado.	Violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes federales y locales, delitos graves del orden común,
24	Sinaloa	Si	El Congreso Local y el TSJ	Mayoría de diputados presentes.	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las leyes federales y locales, manejo indebido de fondos y recursos federales y estatales, delitos de carácter general, delitos graves del orden común,
25	Sonora	Si	El Congreso Local y	Mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión. Dos terceras partes de los miembros presentes si se trata del Gobernador.	Delitos graves del orden común,
26	Tabasco	No	-	Mayoría de diputados presentes.	
27	Tamaulipas	No	Para el caso del Gobernador sólo se le acusará ante el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Para todos los demás funcionarios intervendrá el Congreso.	Dos terceras partes del total	Delitos graves del orden común,
28	Tlaxcala	Si	-	Mayoría absoluta de los integrantes que se encuentran en sesión.	Delitos graves del orden común,
29	Veracruz	Si	-	Dos terceras partes del total.	Delitos graves del orden común
30	Yucatán	Si	-	Dos terceras partes del total.	Delitos graves del orden común
31	Zacatecas	Si	-	Dos terceras partes de los miembros presentes.	Violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, violaciones a la Constitución del Estado, violaciones a las

					leyes federales, manejo indebido de fondos y recursos federales, delitos graves del orden común,
--	--	--	--	--	--

Fuente: Propia con base en la Constituciones de las entidades federativas.



<b>Tabla. C</b>									
<b>Controles del Poder Legislativo local por entidad federativa</b>									
	<b>Estado</b>	<b>Aprobación ley de ingresos y egresos</b>	<b>Revisión de cuenta pública</b>	<b>Autorización de convenios</b>	<b>Enmienda y aprobación de iniciativas</b>	<b>Informe del Gobernador</b>	<b>Comparecencias</b>	<b>Comisiones de Investigación</b>	<b>Aprobación de nombramientos</b>
1	Aguascalientes	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
2	Baja California	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
3	Baja California Sur	Si	Si	Si	Si	Si	Si	-	Si
4	Campeche	Si	Si	-	Si	Si	Si	(1)	Si
5	Coahuila	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
6	Colima	Si	Si	Si	Si	Si	-	-	Si
7	Chiapas	Si	Si	-	Si	Si	Si	(1)	Si
8	Chihuahua	Si	Si	Si	Si	Si	-	(1)	Si
9	Durango	Si	Si	Si	Si	SI	Si	Si (2)	Si
10	Guanajuato	Si	Si	-	Si	SI	SI	-	Si
11	Guerrero	Si	Si	SI	Si	Si	SI	SI	Si
12	Hidalgo	Si	Si	Si	Si	Si	Si	(1)	Si
13	Jalisco	Si	Si	Si	Si	Si	Si	(1)	Si
14	México	Si	Si	Si	Si	Si	Si	(1)	Si
15	Michoacán	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
16	Morelos	Si	Si	-	Si	Si	-	SI	Si
17	Nayarit	Si	Si	SI	Si	Si	Si (3)	Si	Si
	Nuevo León	Si	Si	(*)	Si	SI	-	-	Si

18									
19	Oaxaca	Si	Si	Si	Si	Si	Si	(1)	Si
20	Puebla	Si	Si	Si	Si	SI	Si	(1)	Si
21	Querétaro	Si	Si	SI	Si	Si	Si	Si	Si
22	Quintana Roo	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
23	San Luis Potosí	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
24	Sinaloa	Si	Si	Si	Si	Si	Si	(1)	Si
25	Sonora	Si	Si	Si	Si	Si	Si	(1)	Si
26	Tabasco	Si	Si	-	Si	Si	Si	(1)	Si
27	Tamaulipas	Si	Si	-	Si	Si	-	(1)	Si
28	Tlaxcala	Si	Si	Si	Si	Si	Si	(1)	Si
29	Veracruz	Si	Si	Si	Si	Si	Si	(1)	Si
30	Yucatán	Si	Si	Si	Si	Si	Si	(1)	Si
31	Zacatecas	Si	Si	Si	Si	Si	Si	(1)	Si

(1) Sólo se señalan comisiones especiales.

(2) Se señala la facultad de investigar para el Congreso Local. Así mismo se contemplan las comisiones especiales, mismas que deben establecer un programa de actividades al inicio de cada periodo.

(3) El gobernador está obligado a comparecer y presentar el informe de la Administración pública.

(4) En la Constitución se utiliza el término "arreglo amistoso"

Fuente: Propia con base en las Constituciones y Códigos electorales de las entidades federativas

<b>Tabla. D Integración del Poder Legislativo local por entidad federativa</b>						
	Estado	Diputados de mayoría		Diputados de representación proporcional		Total de Diputados Locales
		No.	Porcentaje	No.	Porcentaje	
1	Aguascalientes	18	66.66%	hasta 9	33.33%	27
2	Baja California	16	64%	hasta 9	36%	25
3	Baja California Sur	15	75%	hasta 5	25%	20
4	Campeche	21	60%	14	40%	35
5	Coahuila	20	64.51%	11	35.48%	31
6	Colima	16	64%	9	36%	25
7	Chiapas	24	60%	16	40%	40
8	Chihuahua	22	66.66%	11	33.33%	33
9	Durango	17	56.66%	13	43.34%	30
10	Guanajuato	22	61.11%	14	38.88%	36
11	Guerrero	28	60.86%	18	39.13%	46
12	Hidalgo	18	60%	12 (1)	40%	30
13	Jalisco	20	50%	20	50%	40
14	México	45	60%	30	40%	75
15	Michoacán	24	60%	16	40%	40
16	Morelos	18	60%	12	40%	30
17	Nayarit	18	60%	hasta 12	40%	30
	Nuevo León	26	61.90%	16	38.09%	42

18						
19	Oaxaca	25	60%	17	40%	42
20	Puebla	26	63.41%	hasta 15	36.58%	41
21	Querétaro	15	60%	10	40%	25
22	Quintana Roo	15	60%	10	40%	25
23	San Luis Potosí	15	55.55%	hasta 12	44.44%	27
24	Sinaloa	24	60%	16	40%	40
25	Sonora	21	63.63%	hasta 12	36.36%	33
26	Tabasco	21	60%	14	40%	35
27	Tamaulipas	19	59.37%	13	40.62%	32
28	Tlaxcala	19	59.37%	13	40.62%	32
29	Veracruz	30	60%	20	40%	50
30	Yucatán	15	60%	10	40%	25
31	Zacatecas	18	60%	12	40%	30

(1) De acuerdo con la composición de la LXI Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.

Fuente: Propia con base en las Constituciones y Códigos electorales de las entidades federativas.

Tabla. E Representación proporcional en los Congresos locales por entidades federativas. Umbral y límites a la sobrerrepresentación.								
	Estado	MR		RP		Umbral	Requisito de registro de candidatos	Barreras legales y límites de sobrerrepresentación
		No.	%	No.	%			
1	Aguascalientes		66.66%	hasta 9	33.33%	2.5%	Por lo menos 14 de los 18 distritos uninominales.	--
2	Baja California	16	64%	hasta 9	36%	4%	En cincuenta por ciento de los distritos electoral.	Ningún partido político o coalición podrá tener más de diecisiete diputados por ambos principios.
3	Baja California	15	75%	hasta 5	25%	2.5%	En 8 distritos uninominales.	Siempre que no hayan logrado más de 5 diputaciones de mayoría relativa. En ningún caso los partidos políticos podrán tener más de 6 diputados por ambos principios. No podrán asignarse más de 6 diputados por representación proporcional a los partidos que no hayan obtenido diputación de mayoría relativa.
4	Campeche	21	60%	14	40%	3%	En 14 distritos uninominales	Ningún partido político podrá contar con más de 21 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del congreso que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicara al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida mas el ocho por ciento.
5	Coahuila	20	64.51%	11	35.48%	2%	--	Ningún partido político podrá contar con más de 16 diputados por ambos principios. El número máximo de diputados por ambos principios que pueda alcanzar cualquier partido político deberá corresponder a su porcentaje de votación respecto de la votación total emitida, más el 16%. Esta base no se aplicara al partido político que, por sus triunfos en distritos, obtenga un porcentaje de diputaciones superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el 16%.
6	Colima	16	64%	9	36%	2%	En por lo menos la mitad de los distritos uninominales	Ningún partido político podrá contar con más de 15 diputados por ambos principios, salvo el caso del partido político que por si mismo hubiere obtenido la totalidad de los distritos electorales uninominales, ni que su número represente un porcentaje total del congreso que exceda en 10 puntos a su porcentaje de votación efectiva. Esta disposición no se aplicara al partido

								político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga porcentaje de diputaciones del total del congreso que rebase la suma de su porcentaje de votación más 10 puntos.
7	Chiapas	24	60%	16	40%	2%	En por lo menos la mitad de los distritos uninominales	Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más veinticuatro diputados por ambos principios, aun cuando hubie obtenido un porcentaje de votos superior.
8	Chihuahua	22	66.66%	11	33.33%	2%	En 14 o más distritos electorales.	Ningún partido político podrá contar con más de veintidós diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del congreso que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal válida emitida. Esta base no se aplicara al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules de total del congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación aludida en el párrafo anterior, más el ocho por ciento.
9	Durango	17	56.66%	13	43.34%	2.5%	En por lo menos 12 distritos uninominales	Ningún partido podrá contar con más de 17 diputados por ambos principios.
10	Guanajuato	22	61.11%	14	38.88%	3% (A)	En por lo menos 15 distritos uninominales	En ningún caso un partido político podrá contar con más de veinticinco diputados por ambos principios.
11	Guerrero	28	60.86%	18	39.13%	3%	En cuando menos el cincue por ciento más uno de los distritos de que se compone estado.	En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcent del total del congreso del estado que exceda en ocho puntos a porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicara al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de diputaciones del total del congreso del estado superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el ocho por ciento.
12	Hidalgo	18	60%	12	40%	3%	En cuando menos 12 distritos electorales uninominal..	No podrá participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional el partido político que obtenga triunfos en distritos uninominales. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios, que represente más del 57 del total de la legislatura. esta base no se aplicara al partido político que obtenga triunfos en todos los distritos uninominales.
13	Jalisco	20	50%	20	50%	3.5%	En cuando menos 14 distritos electorales uninominales. Registre la lista de diecinueve candidatos a diputados de representación proporcional	Al partido político o coalición que tenga el porcentaje más alto la votación efectiva, se le asignaran diputados por el principio de representación proporcional hasta alcanzar el número total de diputados que resulte equivalente al porcentaje de su votación obtenida, adicionándole cinco puntos porcentuales. Ningún partido político o coalición tendrá derecho a que se le reconozca

								más de veintitrés diputados.
14	México	45	60%	30	40%	1.5%	En por lo menos 30 distritos electorales.	No tendrán derecho a la asignación de diputados de representación proporcional, los partidos políticos que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos: Haber obtenido el 51% o más de la votación válida emitida, y cuyo número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la legislatura, superior o igual a su porcentaje de votos. Haber obtenido menos del 51% de la votación válida emitida y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a treinta y ocho.
15	Michoacán	24	60%	16	40%	2%	En por lo menos treinta distritos electorales.	Ningún partido político podrá contar con más de veinticuatro diputados electos mediante ambos principios. Ningún partido político podrá tener una cantidad de diputados por ambos principios que represente del total de la cámara un porcentaje que exceda en más de diez puntos, su porcentaje de la votación estatal emitida; y las diputaciones obtenidas por mayoría relativa se respetarán absolutamente, aún cuando el partido político que las hubiere obtenido rebase lo dispuesto en la fracción anterior.
16	Morelos	18	60%	12	40%	3%	En cuando menos 12 distritos electorales uninominales.	Ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del congreso, que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta disposición no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida más el ocho por ciento, en todo caso, deberá observarse que ningún partido político sobrepase de dieciocho diputados por ambos principios.
17	Nayarit	18	60%	hasta 12	40%	1.5%	En por lo menos dos terceras partes de los distritos electorales uninominales.	Ningún partido político podrá contar con más de dieciocho diputados por ambos principios.
18	Nuevo León	26	61.90%	16	38.09%	1.5%	--	El partido político que hubiere obtenido el mayor número de diputaciones de mayoría relativa participará de la asignación de representación proporcional hasta completar un máximo de veintiséis diputados. A ningún partido político se le podrán asignar más de veintiséis diputaciones por ambos principios; además tampoco a ningún partido se le podrán asignar más de catorce diputaciones por principio de representación proporcional.
19	Oaxaca	25	60%	17	40%	1.5%	En cuando menos 12 distritos electorales uninominales.	Los partidos políticos tendrán derecho a que les sean reconocidos hasta veinticinco diputadas o diputados, sumando

								las electas y a los electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. El número máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar cualquier partido político deberá corresponder a su porcentaje de votación respecto de la votación estatal emitida, más el dieciséis por ciento. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distrito obtenga un porcentaje de curules superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida, más el dieciséis por ciento.
20	Puebla	26	63.41%	hasta 15	36.58%	2%	En por lo menos dos terceras partes de los distritos electorales uninominales.	En ningún caso un partido político podrá contar con más de veintiséis diputados por ambos principios.
21	Querétaro	15	60%	10	40%	3%	--	Cuando un partido haya alcanzado quince curules, no podrá seguir participando en las asignaciones posteriores y su resultante de asignación seguirá integrado en el desarrollo de la fórmula.
22	Quintana Roo	15	60%	10	40%	2%	En cuando menos 8 distritos electorales uninominales.	Ningún partido político o coalición podrá tener más del sesenta por ciento de los integrantes de la Legislatura por ambos principios, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.
23	San Luis Potosí	15	55.55%	hasta 12	44.44%	3%	En cuando menos 10 distritos electorales uninominales.	El máximo de Diputados por ambos principios, que pueda alcanzar un partido político, será igual al número de distritos uninominales del Estado. En ningún caso, un partido político podrá exceder de ocho puntos porcentuales su representación por ambos principios, entendiendo por esto, el diferencial entre el porcentaje de su votación efectiva, y su porcentaje de participación respecto al número de diputados que integran el Congreso del Estado, después de la asignación.
24	Sinaloa	24	60%	16	40%	2.5%	En cuando menos 10 distritos electorales uninominales.	En ningún caso un partido político podrá contar con más de 24 diputados por ambos principios. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del congreso que exceda en diez puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida, más los diez puntos porcentuales.
25	Sonora	21	63.63%	hasta 12	36.36%	3%	--	Los partidos, alianzas entre partidos o las coaliciones no podrán tener por ambos principios un número de diputados locales equivalente a las dos terceras partes o más del total de diputados que deban integrar la legislatura local para la cual fueron electos.



26	Tabasco	21	60%	14	40%	2%	En por lo menos dos terceras partes de los distritos electorales uninominales.	En ningún caso, un partido político podrá contar con más de 22 diputados por ambos principios. Ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. Esta disposición no se aplicara al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida mas el diez por ciento.
27	Tamaulipas	19	59.37%	13	40.62%	1.5%	--	En ningún caso un partido político podrá contar con más de 22 diputados por ambos principios. Tampoco podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del congreso que exceda en ocho puntos el porcentaje que obtuvo de la votación estatal efectiva. Se exceptúa de lo anterior el partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal efectiva mas el ocho por ciento.
28	Tlaxcala	19	59.37%	13	40.62%	3.25%	En por lo menos 13 distritos electorales uninominales.	En ningún caso un partido político podrá contar con más de diecinueve diputados conjuntamente por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. La asignación de diputaciones de representación proporcional cesara para el partido político cuyo porcentaje de diputaciones, con respecto a la totalidad de los integrantes del congreso del estado, exceda en más de seis punto veinticinco por ciento a su porcentaje de votación valida.
29	Veracruz	30	60%	20	40%	2%	En por lo menos 20 distritos electorales uninominales.	Ningún partido político podrá contar con más de treinta diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total del congreso que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida. esta base no se aplicara al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del congreso superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida mas el dieciséis por ciento;
30	Yucatán	15	60%	10	40%	2%	En la totalidad de los distritos electorales uninominales	--
31	Zacatecas	18	60%	12	40%	2.5%	Cuando menos en trece distritos electorales	En un número que, en ningún caso podrá exceder de dieciocho diputados por ambos principios, o un porcentaje de integración

							uninominales.	la legislatura superior a ocho por ciento respecto de su votación efectiva. En esta disposición queda incluido aquel candidato que tuviere la calidad de binacional o migrante.
(A) Se distribuirán en total dos diputaciones de representación proporcional; una para cada partido político que habiendo cumplido con lo dispuesto en la fracción anterior, no hubiere alcanzado mayoría en ninguno de los distritos uninominales y hubiese obtenido una votación superior al dos por ciento y menor al tres por ciento de los sufragios válidamente emitidos.								

<b>Tabla. F Controles del Poder Judicial local por entidad federativa</b>						
	<b>Estado</b>	<b>Controversia Constitucional</b>	<b>Acción de inconstitucionalidad</b>	<b>Acción por omisión legislativa</b>	<b>Juicio de protección de derechos humanos</b>	<b>Desaplicación de leyes o cuestión de constitucionalidad</b>
1	Aguascalientes	No	No	No	No	No
2	Baja California	No	No	No	No	No
3	Baja California Sur	No(1)	No	No	No	No
4	Campeche	No(2)	No	No	No	No
5	Coahuila	Si	Si	No	No	Si
6	Colima	No	No	No	No	No
7	Chiapas	Si	Si	Si	No	Si
8	Chihuahua	Si (3)	Si	No	No	Si
9	Durango	No	No	No	No	No
10	Guanajuato	Si	Si	No	No	No
11	Guerrero	No	No	No	No	No
12	Hidalgo	No (4)	No	No	No	No
13	Jalisco	No (5)	No	No	No	No
14	México	Si	Si	No	No	No
15	Michoacán	No (6)	No	No	No	No
16	Morelos	Si (7)	No	No	No	No
17	Nayarit	No (8)	No	No	No	No
	Nuevo León	Si	Si	No	No	No

18						
19	Oaxaca	No	No	No	No	No
20	Puebla	No	No	No	No	No
21	Querétaro	Si (9)	No	No	No	No
22	Quintana Roo	Si	Si	Si	No	No
23	San Luis Potosí	No	No	No	No	No
24	Sinaloa	Si (10)	No	No	No	No
25	Sonora	No	No	No	No	No
26	Tabasco	Si (11)	No	No	No	No
27	Tamaulipas	Si (12)	Si	No	No	No
28	Tlaxcala	Si	Si	Si	Si	No
29	Veracruz	Si	Si	Si	Si	No
30	Yucatán	Si (13)	Si	Si	No	Si
31	Zacatecas	Si	No	No	No	No

- (1) Controversias en que el Estado fuere parte como sujeto de derecho privado
- (2) Controversias en que el Estado fuere parte y de competencia jurisdiccional.
- (3) Controversias que se suscitaren entre los Poderes Legislativo y el Ejecutivo del Estado y las controversias entre los ayuntamientos y entre éstos con el Legislativo o con el Ejecutivo del Estado.  
De acuerdo con el 63 de la LOPJ, párrafo XIII Corresponde a los Magistrados de las Salas de apelación: Realizar de oficio un control de la constitucionalidad y de la convencionalidad de las normas jurídicas del fuero común al momento de su aplicación en los asuntos de su competencia, en los términos de la Ley en la materia.
- (4) Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas con motivo de su competencia o de la interpretación y aplicación de las disposiciones legales.
- (5) Conocer de todas las controversias jurisdiccionales del orden penal, civil, de lo familiar y mercantil, de conformidad con lo que establezcan las leyes estatales y federales.
- (6) De las controversias que se susciten entre las salas del Supremo Tribunal sobre jurisdicción, competencia, acumulación, excusas y recusaciones.
- (7) Decidir las controversias que surjan en relación con pactos o negociaciones que celebre el titular del ejecutivo, por sí o por medio de sus representantes, con

individuos o corporaciones civiles del Estado y de los demás negocios de la hacienda pública, siempre que el Gobierno fuere demandado. Si fuere actor, se seguirá el fuero del reo. Dirimir las controversias que se susciten entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, por leyes o actos de aquel que este último considere contrarias a la Constitución del Estado.

- (8) Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las salas del Tribunal Superior de Justicia y las que se susciten dentro del Poder Judicial del Estado, con motivo de la interpretación y aplicación de las disposiciones previstas en los artículos 81, 85 y 90 de la Constitución Política del Estado y en los preceptos relativos de esta Ley. Conocer sobre la interpretación y las controversias que se deriven de contratos o incumplimiento de obligaciones contraídas con particulares o dependencias públicas con el Tribunal Superior de Justicia.
- (9) Dirimir los conflictos que surjan entre municipios, entre éstos y cualquiera de los Poderes del Estado, o entre los propios Poderes, siempre que la resolución de tales conflictos no sea de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- (10) Conocer y resolver las controversias que se susciten, entre los Poderes del Estado, entre uno o más Poderes del Estado y los Ayuntamientos, o entre éstos entre sí, salvo lo prevenido en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De las controversias del orden civil que se susciten entre particulares con motivo de la aplicación de leyes federales cuando el actor elija los Tribunales del orden común, en los términos de la fracción primera del artículo 104 de la Constitución Política Federal.
- (11) Dirimir los conflictos de carácter jurídico que surjan entre los Municipios y cualesquiera de los otros dos Poderes del Estado, y los demás que les confieran las Leyes.
- (12) Resolver las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, conforme lo establezcan la Constitución Política del Estado y la ley. Conocer en Pleno de las controversias del orden civil o mercantil que se susciten entre particulares y el Estado. De las controversias del orden civil o mercantil que se susciten entre particulares y los Ayuntamientos, con independencia de la cuantía del asunto.
- (13) Las acciones de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter general, estatales o municipales que se consideren contrarias a la Constitución Política del Estado que sean promovidas por:
  - i) El Ejecutivo del Estado;
  - ii) El Fiscal General del Estado;
  - iii) El treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso, en contra de las disposiciones de carácter general aprobadas por los ayuntamientos;
  - iv) El treinta y tres por ciento de los Regidores del municipio en contra de las disposiciones de carácter general aprobadas por el ayuntamiento, y
  - v) Los organismos públicos autónomos, por conducto de quien le represente legalmente, con relación a la materia de su competencia.Las acciones contra la omisión legislativa o normativa, imputables al Congreso, al Gobernador, ambos del Estado, o a los Ayuntamientos, por la falta de expedición de las normas jurídicas de carácter general a que estén obligados según la Constitución Política del Estado de Yucatán, así como de las leyes, siempre que la omisión afecte el debido cumplimiento o impida la eficacia de la misma.  
De las cuestiones de control previo respecto de la constitucionalidad de los proyectos de ley aprobados por el Pleno del Congreso del Estado y hasta antes de su promulgación y publicación; que podrán promover, el Gobernador; el treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso; el Fiscal General del Estado; los Titulares de los organismos públicos autónomos y los Presidentes Municipales en el ámbito de su competencia, en términos de Ley.
- (14) Conocer y resolver las controversias que se susciten entre dos o más municipios y entre éstos con el Ejecutivo del Estado, con excepción de los asuntos de carácter electoral y de aquéllos que impliquen controversia constitucional, cuyo conocimiento compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fuente: Propia con base en las Constituciones y Códigos electorales de las entidades federativas

Tabla. G Nombramientos de los magistrados por del Tribunal Supremo de Justicia de las entidades federativas.					
	Estado	Con intervención del Ejecutivo		Sin intervención del Ejecutivo	
		Ejecutivo-Legislativo	Ejecutivo-Legislativo-Judicial	Legislativo	Legislativo - Judicial
1	Aguascalientes	No	Si	No	No
2	Baja California	Si	No	No	No
3	Baja California Sur	Si	No	No	No
4	Campeche	Si	No	No	No
5	Coahuila	No	Si	No	No
6	Colima	Si	No	No	No
7	Chiapas	Si	No	No	No
8	Chihuahua	No	Si (1)	No	No
9	Durango	Si	No	No	No
10	Guanajuato	No	Si	No	No
11	Guerrero	Si	No	No	No
12	Hidalgo	Si	No	No	No
13	Jalisco	No	No	No	Si
14	México	No	No	No	Si
15	Michoacán	No	No	No	Si
16	Morelos	No	No	Si	No
17	Nayarit	Si	No	No	No
18	Nuevo León	Si	No	No	No
19	Oaxaca	No	Si	No	No
20	Puebla	Si	No	No	No

21	Querétaro	No	No	Si	No
22	Quintana Roo	Si	No	No	No
23	San Luis Potosí	Si	No	No	No
24	Sinaloa	No	No	No	Si
25	Sonora	Si	No	No	No
26	Tabasco	No	Si	No	No
27	Tamaulipas	Si	No	No	No
28	Tlaxcala	Si	No	No	No
29	Veracruz	Si	No	No	No
30	Yucatán	Si	No	No	No
31	Zacatecas	Si	No	No	No

(1) La manera de asignación del STJ se da mediante la integración de un Jurado, integrado por los tres poderes.

Fuente: Propia con base en la Constitución Política y la Ley Orgánica de Poder Judicial de las entidades federativas.

<b>Tabla. H Nombramientos, remoción y ratificación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia por entidad federativa.</b>						
	<b>Estado</b>	<b>Número de Magistrados</b>	<b>Votación requerida</b>	<b>Duración del mandato</b>	<b>Remoción</b>	<b>Ratificación</b>
1	Aguascalientes	7	Mayoría	años	--	--
2	Baja California	13	Mayoría Calificada	6 años	--	Si
3	Baja California Sur	7	Dos terceras partes	6 años	Si (A)	Si (1)
4	Campeche	No menos de diez	Dos terceras partes	6 años	Si (B)	--
5	Coahuila	14	--	15 años	Si	SI (2)
6	Colima	No menor a ocho	--	6 años	RSP	Si
7	Chiapas	5	Mayoría	9 años	--	Si
8	Chihuahua	Cuando menos quince	Dos terceras partes	3 años	Si	Si
9	Durango	13	Mayoría Calificada	6 años	Si	Si
10	Guanajuato	El número que determine el Consejo del Poder Judicial	Dos terceras partes	7 años	Si (C)	Si
11	Guerrero	19	--	6 años	Si	Si
12	Hidalgo	Cuando menos catorce	--	6 años	RSP	Si



13	Jalisco	34	Dos terceras partes	--	RSP	Si (3)
14	México	--	--	15 años	Si (D)	--
15	Michoacán	No menor a diecinueve	Dos terceras partes	5 años	Si (E)	Si (4)
16	Morelos	--	Dos terceras partes	6 años	RSP	Si (5)
17	Nayarit	17	Dos terceras partes	10 años	RSP	Si
18	Nuevo León	16	Dos terceras partes	10 años	Si (F)	Si (6)
19	Oaxaca	--	Dos terceras partes	8 años	RSP	Si (7)
20	Puebla	--	--	--	Si (G)	--
21	Querétaro	Cuando menos doce	--	3 años	--	Si (8)
22	Quintana Roo	9	Dos terceras partes	6 años	SI	Si
23	San Luis Potosí	16	Dos terceras partes	6 años	RSP	Si (9)
24	Sinaloa	11	--	--	Si	--
25	Sonora	7	--	9 años	Si	Si
26	Tabasco	Cuando menos diecinueve	Dos terceras partes	8 años	Si	Si
27	Tamaulipas	10	Dos terceras partes	6 años	Si	Si (10)
28	Tlaxcala	14	Dos terceras partes	Hasta por 6	--	Si

			partes	años		
29	Veracruz	--	--	10 años	--	No
30	Yucatán	11	Mayoría	6 años	RSP	Si (11)
31	Zacatecas	13	Dos terceras partes	14 años	RSP	No

(A) Incurran en falta de probidad u honradez, mala conducta o negligencia en el desempeño de sus labores (Art. 93 Const.)  
 (B) Cuando faltaren al cumplimiento de sus deberes oficiales o violaren notoriamente las buenas costumbres.  
 (C) Por los supuestos señalados en el art. 87 Const.  
 (D) A petición del Consejo de la Judicatura, por faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones (art. 90 Const.)  
 (E) Cuando incurra en falta de probidad u honradez, mala conducta, negligencia en el desempeño de sus funciones  
 (F) Falta de probidad u honradez, mala conducta, negligencia, etc. (art. 100 Const.)  
 (G) Por el Congreso a petición del Ejecutivo (art.88 Const.)  
 (2) Por un periodo de 9 años.  
 (3) Hasta por 10 años más.  
 (4) Podrán ser reelectos, hasta por dos ocasiones.  
 (5) Por un periodo más, únicamente por ocho años más (art. 89 Const.)  
 (6) Por un periodo.  
 (7) Por un periodo igual.  
 (8) Hasta por un periodo de 9 años  
 (9) En ninguno caso puede ser ejercido por más de quince años. De acuerdo con la LOPJ el proceso de remoción depende directamente de la evaluación del Gobernador (art.8)  
 (10) Hasta por un máximo de doce años desde el día de su designación. Po una segunda vez.  
 (11) Una vez, hasta por nueve años.

Fuente: Propia con base en la Constitución Política y la Ley Orgánica de Poder Judicial de las entidades federativas.

## Anexo 2. Índices electorales

<b>Tabla A. Última legislatura local por entidad federativa, con término a 2013</b>			
	Estado	Legislatura concluida	Período de la última legislatura concluida
1	Aguascalientes	LXI	2011-2013
2	Baja California	XX	2011-2013
3	Baja California Sur	XIII	2011-2013
4	Campeche	LX	2009-2012
5	Coahuila	LVIII	2009-2012
6	Colima	LVI	2009-2012
7	Chiapas	LXV	2012-2015
8	Chihuahua	LXIII	2010-2013
9	Durango	LXV	2010-2013
10	Guanajuato	LXI	2009-2012
11	Guerrero	LIX	2008-2012
12	Hidalgo	LXI	2011-2013
13	Jalisco	LVIII	2009-2012
14	México	LVII	2009-2012
15	Michoacán	LXXI	2008-2011
16	Morelos	LI	2009-2012
17	Nayarit	XXIX	2008-2011
18	Nuevo León	LXXII	2009-2012
19	Oaxaca	LXI	2010-2013
20	Puebla	LVII	2008-2011
21	Querétaro	LVI	2009-2012
22	Quintana Roo	XII	2008-2011
23	San Luis Potosí	LIX	2009-2012
24	Sinaloa	LX	2010-2013
25	Sonora	LIX	2009-2012
26	Tabasco	LX	2010-2012
27	Tamaulipas	LX	2008-2011
28	Tlaxcala	LIX	2008-2011
29	Veracruz	LXII	2010-2013
30	Yucatán	LIX	2010-2013
31	Zacatecas	LX	2010-2013

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LXI)									
	Estado		Índice	PAN	PRI-PVEM-NA	PRD	PT	C	Total
1	Aguascalientes	Votos	0	150 533	208 464	20 314	16 127	19 656	415094
		Escaños	0	4	21	1	1	0	27
		% Votos	0.00	36.26	50.22	4.89	3.89	4.74	100
		%Escaños	0.00	14.81	77.78	3.70	3.70	0.00	100
		IMC	<b>24.93</b>	460.10	759.38	1.42	0.03	22.42	1243.36
		No PV	<b>2.56</b>	0.13	0.25	0.00	0.00	0.00	0.39
		No PR	<b>1.59</b>	0.02	0.60	0.00	0.00	0.00	0.63

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (XX)									
	Estado		Índice	PAN-NA	PRI-PVEM	PRD	PT-C	PEBC	Total
2	Baja California	Votos	0	309 206	346 510	36 034	33 582	34 609	759941
		Escaños	0	8	14	1	1	1	25
		% Votos	0.00	40.69	45.60	4.74	4.42	4.55	100
		%Escaños	0.00	32.00	56.00	4.00	4.00	4.00	100
		IMC	<b>9.61</b>	75.48	108.22	0.55	0.18	0.31	184.74
		No PV	<b>2.63</b>	0.17	0.21	0.00	0.00	0.00	0.38
		No PR	<b>2.38</b>	0.10	0.31	0.00	0.00	0.00	0.42

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (XIII)									
	Estado		Índice	PAN-PRS	PRI-PVEM	PRD-PT	C	NA	Total
3	Baja California Sur	Votos	0	79 502	70 977	59 704	9 430	22 506	242119
		Escaños	0	9	6	4	1	1	21
		% Votos	0.00	32.84	29.31	24.66	3.89	9.30	100
		%Escaños	0.00	42.86	28.57	19.05	4.76	4.76	100
		IMC	<b>8.77</b>	100.42	0.55	31.49	0.75	20.55	153.77
		No PV	<b>3.78</b>	0.11	0.09	0.06	0.00	0.01	0.26
		No PR	<b>3.27</b>	0.18	0.08	0.04	0.00	0.00	0.31

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LX)											
	Estado		Índice	PAN	PRI-NA	PRD	PT	PVEM	C	PSD	Total
4	Campeche	Votos	0	138 018	151 193	9 455	4 821	11 795	9 986	1184	326452
		Escaños	0	14	20	0	0	1	0	0	35
		% Votos	0.00	42.28	46.31	2.90	1.48	3.61	3.06	0.36	100
		%Escaños	0.00	40.00	57.14	0.00	0.00	2.86	0.00	0.00	100
		IMC	8.46	5.19	117.26	8.39	2.18	0.57	9.36	0.13	143.08
		No PV	2.52	0.18	0.21	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.40
		No PR	2.05	0.16	0.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.49

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LVIII)															
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	UDG	C	X	NA	CC1	CC2	Total
5	Coahuila	Votos	0	128 317	44 023	2 744	12 216	13 752	47 689	3 275	9 742	12 377	2 779	188	277102
		Escaños	0	7	20	1	0	0	3	0	0	0	0	0	31
		% Votos	0.00	46.31	15.89	0.99	4.41	4.96	17.21	1.18	3.52	4.47	1.00	0.07	100
		%Escaños	0.00	22.58	64.52	3.23	0.00	0.00	9.68	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100
		IMC	39.17	562.93	2364.80	5.00	19.43	24.63	56.74	1.40	12.36	19.95	1.01	0.00	3068.25
		No PV	3.61	0.21	0.03	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.28
		No PR	2.09	0.05	0.42	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.48

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LVI)															
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	C	PSD	NA	PRI-NA	PRD-PSD	Total	
6	Colima	Votos	0	107 564	121 983	7 334	11 373	9 403	1 496	815	3 367	724	38	264097	
		Escaños	0	7	14	0	1	0	0	0	0	3	0	0	25
		% Votos	0.00	40.73	46.19	2.78	4.31	3.56	0.57	0.31	1.27	0.27	0.01	0.01	100
		% Escaños	0.00	28.00	56.00	0.00	4.00	0.00	0.00	0.00	0.00	12.00	0.00	0.00	100
		IMC	14.04	162.03	96.26	7.71	0.09	12.68	0.32	0.10	115.03	0.08	0.00	0.00	394.29
		No PV	2.61	0.17	0.21	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.38
		No PR	2.45	0.08	0.31	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.41

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LXV)										
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD-PT-C	PVEM	NA	POCH	Total
7	Chiapas	Votos	0	274 360	527 220	368 619	525 582	91 464	54 221	1841466
		Escaños	0	4	16	4	13	0	3	40
		% Votos	0.00	14.90	28.63	20.02	28.54	4.97	2.94	100
		%Escaños	0.00	10.00	40.00	10.00	32.50	0.00	7.50	100
		IMC	12.54	24.00	129.27	100.35	15.67	24.67	20.75	314.71
		No PV	4.37	0.02	0.08	0.04	0.08	0.00	0.00	0.23
		No PR	3.43	0.01	0.16	0.01	0.11	0.00	0.01	0.29

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LXIII)									
	Estado		Índice	PAN	PRI-PVEM-NA	PRD	PT	C	Total
8	Chihuahua	Votos	0	392 689	561 471	35 025	22 252	12 912	1024349
		Escaños	0	6	25	1	1	0	33
		% Votos	0.00	38.34	54.81	3.42	2.17	1.26	100
		%Escaños	0.00	18.18	75.76	3.03	3.03	0.00	100
		IMC	20.58	406.17	438.70	0.15	0.74	1.59	847.34
		No PV	2.23	0.15	0.30	0.00	0.00	0.00	0.45
		No PR	1.64	0.03	0.57	0.00	0.00	0.00	0.61

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LXV)								
	Estado		Índice	PAN-PRD	PRI-PVEM-NA	PT	PD	Total
9	Durango	Votos	0	225 411	313 043	55 783	5 101	599338
		Escaños	0	9	19	1	1	30
		% Votos	0.00	37.61	52.23	9.31	0.85	100
		%Escaños	0.00	30.00	63.33	3.33	3.33	100
		IMC	<b>10.56</b>	57.91	123.25	35.69	6.16	223.01
		No PV	<b>2.36</b>	0.14	0.27	0.01	0.00	0.42
		No PR	<b>2.03</b>	0.09	0.40	0.00	0.00	0.49

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LXI)												
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	NA	C	PSD	Total
10	Guanajuato	Votos	0	754 224	475 826	141 709	32 789	203 967	46 665	39 264	21 029	1715473
		Escaños	0	22	8	1	0	3	1	1	0	36
		% Votos	0.00	<b>43.97</b>	27.74	8.26	1.91	11.89	2.72	2.29	1.23	100
		%Escaños	0.00	<b>61.11</b>	22.22	2.78	0.00	8.33	2.78	2.78	0.00	100
		IMC	<b>13.65</b>	293.96	30.42	30.06	3.65	12.65	0.00	0.24	1.50	372.48
		No PV	<b>3.41</b>	0.19	0.08	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.29
		No PR	<b>2.31</b>	0.37	0.05	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.43

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LIX)											
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	NA	C	Total
11	Guerrero	Votos	0	99 851	372 198	372 309	43 810	69 844	23 777	84 035	1065824
		Escaños	0	3	18	18	1	2	1	3	46
		% Votos	0.00	9.37	34.92	34.93	4.11	6.55	2.23	7.88	100
		% Escaños	0.00	6.52	<b>39.13</b>	<b>39.13</b>	2.17	4.35	2.17	6.52	100
		IMC	<b>5.19</b>	8.10	17.72	17.63	3.75	4.86	0.00	1.86	53.93
		No PV	<b>3.77</b>	0.01	0.12	0.12	0.00	0.00	0.00	0.01	0.27
		No PR	<b>3.15</b>	0.00	0.15	0.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.32

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LXI)													
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	C	PRI-PVEM-NA	PAN-PRD-PT	Total	
12	Hidalgo	Votos	0	40 437	105 403	31 581	4 559	4 519	6485	354 508	289 020	877 498	
		Escaños	0	2	8	2	1	1	1	12	2	29	
		% Votos	0.00	4.83	12.60	3.78	0.55	0.54	0.78	42.38	34.55	836512	
		%Escaños	0.00	6.90	27.59	6.90	3.45	3.45	3.45	41.38	6.90	29	
		IMC	<b>22.68</b>	4.25	224.58	9.74	8.43	8.43	6	7.15	1.00	764.75	100
		No PV	<b>3.14</b>	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.18	0.12	100
		No PR	<b>3.77</b>	0.00	0.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.17	0.00	1028.35

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LVIII)								
	Estado		Índice	PAN	PRI-NA	PRD	PVEM	Total
13	Jalisco	Votos	0	946 837	43 707	169 519	224 986	1385049
		Escaños	0	17	20	2	3	42
		% Votos	0.00	68.36	3.16	12.24	16.24	100
		%Escaños	0.00	40.48	47.62	4.76	7.14	100
		IMC	<b>38.03</b>	777.58	1977.00	55.91	82.83	2893.31
		No PV	<b>1.96</b>	0.47	0.00	0.01	0.03	0.51
No PR	<b>2.51</b>	0.16	0.23	0.00	0.01	0.40		



Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LVII)								
	Estado		Índice	PAN	PRI- PVEM- NA- PSD	PRD- PT	C	Total
14	México	Votos	0	1 147 320	4 547 064	1 128 158	308 199	7130741
		Escaños	0	12	49	11	3	75
		% Votos	0.00	16.09	63.77	15.82	4.32	100
		%Escaños	0.00	16.00	65.33	14.67	4.00	100
		IMC	<b>1.40</b>	0.01	2.45	1.33	0.10	3.90
		No PV	<b>2.18</b>	0.03	0.41	0.03	0.00	0.46
		No PR	<b>2.10</b>	0.03	0.43	0.02	0.00	0.48

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LXXI)									
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD- PT-C	PVEM	NA	Total
15	Michoacán	Votos	0	409 382	234 569	474 949	49 501	30 939	1199340
		Escaños	0	13	9	16	1	1	40
		% Votos	0.00	34.13	19.56	39.60	4.13	2.58	100
		% Escaños	0.00	32.50	22.50	40.00	2.50	2.50	100
		IMC	2.66	2.67	8.65	0.16	2.65	0.01	14.14
		No PV	3.19	0.12	0.04	0.16	0.00	0.00	0.31
		No PR	3.15	0.11	0.05	0.16	0.00	0.00	0.32

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LXXI)											
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	NA	PSD	Total
16	Morelos	Votos	0	141 100	183 829	104 684	32 184	55 572	34 790	19 623	571782
		Escaños	0	6	15	6	1	2	1	0	31
		% Votos	0.00	24.68	32.15	18.31	5.63	9.72	6.08	3.43	100
		% Escaños	0.00	19.35	48.39	19.35	3.23	6.45	3.23	0.00	100
		IMC	<b>12.83</b>	28.33	263.64	1.10	5.77	10.68	8.17	11.78	329.46
		No PV	<b>4.65</b>	0.06	0.10	0.03	0.00	0.01	0.00	0.00	0.22
		No PR	<b>3.17</b>	0.04	0.23	0.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.32

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (XXIX)									
	Estado		Índice	PAN	PRI-NA	PRD-PVEM	ALT	C	Total
17	Nayarit	Votos	0	84192	166331	87125	4250	13005	354903
		Escaños	0	5	18	6	0	1	30
		% Votos	0.00	23.72	46.87	24.55	1.20	3.66	100
		% Escaños	0.00	16.67	60.00	20.00	0.00	3.33	100
		IMC	11.06	49.79	172.49	20.69	1.43	0.11	244.51
		No PV	2.96	0.06	0.22	0.06	0.00	0.00	0.34
		No PR	2.33	0.03	0.36	0.04	0.00	0.00	0.43

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LXXII)											
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD	PVEM	C	NA	PT	Total
18	Nuevo León	Votos	0	683	734	40 031	69	14	90	44	1676808
		Escaños	0	17	20	1	1	0	2	1	42
		% Votos	0.00	40.78	43.79	2.39	4.14	0.84	5.41	2.66	100
		% Escaños	0.00	40.48	47.62	2.38	2.38	0.00	4.76	2.38	100
		IMC	3.09	0.09	14.70	0.00	3.09	0.70	0.42	0.08	19.09
		No PV	2.75	0.17	0.19	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.36
		No PR	2.53	0.16	0.23	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.39

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LXI)							
	Estado		Índice	PAN-PRD-C-PT	PRI-PVEM	UP	Total
19	Oaxaca	Votos	0	680786	625938	56239	1362963
		Escaños	0	25	16	1	42
		% Votos	0.00	49.95	45.92	4.13	100
		% Escaños	0.00	59.52	38.10	2.38	100
		IMC	8.83	91.68	61.30	3.05	156.03
		No PV	2.16	0.25	0.21	0.00	0.46
		No PR	2.00	0.35	0.15	0.00	0.50

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LVII)									
	Estado		Índice	PAN	PRI-C	PRD	PT	NA	Total
20	Puebla	Votos	0	540628	764005	200430	69889	150592	1725544
		Escaños	0	7	26	3	2	2	40
		% Votos	0.00	31.33	44.28	11.62	4.05	8.73	100
		% Escaños	0.00	17.50	65.00	7.50	5.00	5.00	100
		IMC	<b>18.06</b>	191.29	429.48	16.94	0.90	13.89	652.50
		No PV	<b>3.16</b>	0.10	0.20	0.01	0.00	0.01	0.32
		No PR	<b>2.16</b>	0.03	0.42	0.01	0.00	0.00	0.46

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LVI)										
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD	PVEM	C	NA	Total
21	Querétaro	Votos	0	257716	218492	20460	43324	36500	12982	589474
		Escaños	0	10	9	1	1	1	1	23
		% Votos	0.00	43.72	37.07	3.47	7.35	6.19	2.20	100
		% Escaños	0.00	43.48	39.13	4.35	4.35	4.35	4.35	100
		IMC	<b>3.32</b>	0.06	4.26	0.77	9.01	3.40	4.60	22.11
		No PV	<b>2.95</b>	0.19	0.14	0.00	0.01	0.00	0.00	0.34
		No PR	<b>2.86</b>	0.19	0.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.35

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (XIII) 2011-2013											
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD	PVEM	C	NA	PT	Total
22	Quintana Roo	Votos	0	17134	64592	14118	9558	938	5833	3726	115899
		Escaños	0	3	12	4	2	1	2	1	25
		% Votos	0.00	14.78	55.73	12.18	8.25	0.81	5.03	3.21	100
		% Escaños	0.00	12.00	48.00	16.00	8.00	4.00	8.00	4.00	100
		IMC	<b>7.13</b>	7.75	59.77	14.58	0.06	10.18	8.80	0.62	101.77
		No PV	<b>2.80</b>	0.02	0.31	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.36
		No PR	<b>3.49</b>	0.01	0.23	0.03	0.01	0.00	0.01	0.00	0.29

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LIX)											
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD	PVEM	CP	NA	PT	Total
23	San Luis Potosí	Votos	0	255192	305700	64284	74298	49921	31686	29054	810135
		Escaños	0	10	8	1	2	1	4	1	27
		% Votos	0.00	31.50	37.73	7.93	9.17	6.16	3.91	3.59	100
		% Escaños	0.00	37.04	29.63	3.70	7.41	3.70	14.81	3.70	100
		IMC	<b>11.01</b>	30.66	65.69	17.90	3.11	6.04	118.89	0.01	242.31
		No PV	<b>3.80</b>	0.10	0.14	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.26
		No PR	<b>3.90</b>	0.14	0.09	0.00	0.01	0.00	0.02	0.00	0.26

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LX)						
	Estado		Índice	PAN-PRD-PT-C	PRI-PVEM-NA	Total
24	Sinaloa	Votos	0	537935	535644	1073579
		Escaños	0	17	23	40
		% Votos	0.00	50.11	49.89	100
		% Escaños	0.00	42.50	57.50	100
		IMC	<b>7.61</b>	57.86	57.86	115.72
		No PV	<b>2.00</b>	0.25	0.25	0.50
		No PR	<b>1.96</b>	0.18	0.33	0.51

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LIX)						
	Estado		Índice	PAN-PRD-PT-C	PRI-PVEM-NA	Total
25	Sonora	Votos	0	537935	535644	1073579
		Escaños	0	15	15	30
		% Votos	0.00	50.11	49.89	100
		% Escaños	0.00	50.00	50.00	100
		IMC	<b>0.11</b>	0.01	0.01	0.02
		No PV	<b>2.00</b>	0.25	0.25	0.50
		No PR	<b>2.00</b>	0.25	0.25	0.50

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LX)										
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD	PVEM	NA	PT	Total
26	Tabasco	Votos	0	68930	378810	308906	17496	13516	36897	824555
		Escaños	0	3	18	11	1	1	1	35
		% Votos	0.00	8.36	45.94	37.46	2.12	1.64	4.47	100
		% Escaños	0.00	8.57	51.43	31.43	2.86	2.86	2.86	100
		IMC	5.97	0.04	30.11	36.42	0.54	1.48	2.62	71.22
		No PV	2.77	0.01	0.21	0.14	0.00	0.00	0.00	0.36
		No PR	2.68	0.01	0.26	0.10	0.00	0.00	0.00	0.37

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LXI)										
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	NA	Total
27	Tamaulipas	Votos	0	323700	635985	42858	18850	12919	15792	1050104
		Escaños	0	6	26	1	1	1	1	36
		% Votos	0.00	30.83	60.56	4.08	1.80	1.23	1.50	100
		% Escaños	0.00	16.67	72.22	2.78	2.78	2.78	2.78	100
		IMC	13.10	200.47	135.91	1.70	0.97	2.39	1.62	343.07
		No PV	2.15	0.10	0.37	0.00	0.00	0.00	0.00	0.46
		No PR	1.81	0.03	0.52	0.00	0.00	0.00	0.00	0.55

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LX)										
	Estado		Índice	PAN- NA- PAC	PRI- PVEM	PRD	C	PT	PS	Total
28	Tlaxcala	Votos	0	154491	137502	53914	18780	31522	30516	426725
		Escaños	0	11	11	4	2	2	2	32
		% Votos	0.00	36.20	32.22	12.63	4.40	7.39	7.15	100
		% Escaños	0.00	34.38	34.38	12.50	6.25	6.25	6.25	100
		IMC	2.60	3.34	4.63	0.02	3.42	1.29	0.81	13.52
		No PV	3.80	0.13	0.10	0.02	0.00	0.01	0.01	0.26
		No PR	3.79	0.12	0.12	0.02	0.00	0.00	0.00	0.26

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LXII)							
	Estado		Índice	PAN	PRI	PRD-PT-C	Total
29	Veracruz	Votos	0	2 062 730	2 776 788	854 974	5694492
		Escaños	0	17	29	4	50
		% Votos	0.00	36.22	48.76	15.01	100
		% Escaños	0.00	34.00	58.00	8.00	100
		IMC	8.35	4.94	85.33	49.20	139.47
		No PV	2.55	0.13	0.24	0.02	0.39
		No PR	2.18	0.12	0.34	0.01	0.46

Resultados electorales para la integración del Congreso Local (LX)								
	Estado		Índice	PAN	PRI-PVEM-NA	PRD-C	PT	Total
31	Zacatecas	Votos	0	119683	229452	177146	106523	632804
		Escaños	0	6	13	6	3	28
		% Votos	0.00	18.91	36.26	27.99	16.83	100
		% Escaños	0.00	21.43	46.43	21.43	10.71	100
		IMC	9.75	6.33	103.41	43.10	37.44	190.28
		No PV	3.65	0.04	0.13	0.08	0.03	0.27
		No PR	3.14	0.05	0.22	0.05	0.01	0.32

**Anexo 3. Organismos estatales autónomos**

<b>Tabla. A Integración del los órganos electorales locales por entidad federativa.</b>				
	<b>Estado</b>	<b>Con intervención del Ejecutivo</b>	<b>Sin intervención del Ejecutivo</b>	
		<b>Ejecutivo-Legislativo</b>	<b>Legislativo</b>	<b>Legislativo - Otro</b>
1	Aguascalientes	No	Si	No
2	Baja California	No	Si	No
3	Baja California Sur	No	Si	No
4	Campeche	No	Si	No
5	Coahuila	No	Si	No
6	Colima	No	No	No
7	Chiapas	No	No	No
8	Chihuahua	No	No	No
9	Durango	No	No	No
10	Guanajuato	No	No	No
11	Guerrero	No	No	No
12	Hidalgo	No	No	No
13	Jalisco	No	No	No
14	México	No	No	No
15	Michoacán	No	No	No

16	Morelos	No	No	No
17	Nayarit	No	No	No
18	Nuevo León	No	No	No
19	Oaxaca	No	No	No
20	Puebla	No	No	No
21	Querétaro	No	No	No
22	Quintana Roo	No	No	No
23	San Luis Potosí	No	No	No
24	Sinaloa	No	No	No
25	Sonora	No	No	No
26	Tabasco	No	No	No
27	Tamaulipas	No	No	No
28	Tlaxcala	No	No	No
29	Veracruz	No	No	No
30	Yucatán	No	No	No
31	Zacatecas	No	No	No

Fuente: Propia con base en los códigos y leyes electorales de las entidades federativas.



Tabla. B Órganos electorales locales por entidad federativa							
	Estado	Órgano	Número de integrantes	Votación requerida	Duración del mandato	Remoción	Ratificación
1	Aguascalientes	Instituto Estatal Electoral	5 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes. (A)	3 años	--	Si (1)
2	Baja California	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	7 Consejeros Electorales	Mayoría calificada de sus integrantes.	3 años	--	Si (1)
3	Baja California Sur	Instituto Estatal Electoral	5 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes.	6 años	--	--
4	Campeche	Instituto Electoral del Estado	7 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes.	7 años	Si (a)	--
5	Coahuila	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila	5 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes presentes.	7 años	--	Si (1)
6	Colima	Instituto Electoral del Estado	5 Consejeros Electorales	Mayoría calificada de sus integrantes.	7 años	--	No
7	Chiapas	Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana	5 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes presentes.	7 años	--	Si (1)
8	Chihuahua	Instituto Estatal Electoral	7 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes presentes.	6 años	Si	--
9	Durango	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango	7 Consejeros Electorales	Mayoría calificada.	9 años		--
10	Guanajuato	Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	5 Consejeros Ciudadanos	Dos terceras partes de sus integrantes presentes.	4 años	Si (c)	Si (1)
11	Guerrero	Instituto Electoral del Estado de Guerrero	7 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes presentes.	4 años	--	Si (1)

12	Hidalgo	Instituto Estatal Electoral de Hidalgo	5 Consejeros Electorales	Por consenso, se contempla la insaculación mediante la integración de un Comité técnico se prevé con la aprobación de las dos terceras partes presentes.	6 años	--	--
13	Jalisco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	7 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes.	3 años	--	Si (1)
14	México	Instituto Electoral del Estado de México	7 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes presentes.	4 años	Si	Si (1)
15	Michoacán	Instituto Electoral de Michoacán	5 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes presentes	4 años	--	Si (2)
16	Morelos	Instituto Estatal Electoral	5 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes.	4 años	--	Si (1)
17	Nayarit	Instituto Estatal Electoral	5 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes.	3 años	--	Si
18	Nuevo León	Comisión Estatal Electoral	5 Comisionados Ciudadanos	Por consenso y falta de este por las dos terceras partes de los integrantes. Se prevé insaculación.	6 años	Si (d)	--
19	Oaxaca	Instituto Estatal Electoral de Oaxaca	7 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes.	4 años	--	--
20	Puebla	Instituto Electoral del Estado	9 Consejeros Electorales	Por consenso y de no lograrse por mayoría calificada.	6 años	Si (e)	Si
21	Querétaro	Instituto Electoral de Querétaro	7 Consejeros Electorales	--	7 años	Si (f)	--
22	Quintana Roo	Instituto Electoral de Quintana Roo	7 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes.	6 años	--	No
23	San Luis Potosí	Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana	9 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes presentes.	3 años	--	No

24	Sinaloa	Consejo Estatal Electoral	7 Consejeros Ciudadanos	Dos terceras partes de sus integrantes.	Por dos procesos electorales	Si (g)	Si (1)
25	Sonora	Consejo Estatal Electoral	5 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes.	Por dos procesos electorales	--	--
26	Tabasco	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana	7 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes presentes.		--	--
27	Tamaulipas	Instituto Electoral de Tamaulipas	7 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes presentes.	3 años	--	Si (1)
28	Tlaxcala	Instituto Electoral de Tlaxcala	7 Consejeros Electorales	--	3 años	--	Si (1)
29	Veracruz	Instituto Electoral Veracruzano	5 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes presentes.	9 años	--	--
30	Yucatán	Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Yucatán	5 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes. Se prevé un procedimiento de insaculación.	6 años	--	Si (1)
31	Zacatecas	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas	7 Consejeros Electorales	Dos terceras partes de sus integrantes presentes.	4 años	Si	No

(A) Si en una primera votación no se obtuviere tal mayoría, se procederá a designarlos mediante el procedimiento de insaculación.

(B) Si la mencionada mayoría no se logra en única votación, la Junta de Coordinación Parlamentaria propondrá una terna de candidatos, para cada uno de los cargos que no se hubieran cubierto, de entre los aspirantes que hubiesen propuesto los grupos parlamentarios, efectuándose la elección por mayoría calificada de los diputados presentes; si no se logra tal elección, la designación se hará mediante insaculación.

(a) Por el Congreso del Estado, requiriéndose el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la respectiva sesión, cuando dejaren de cumplir algunos de los requisitos establecidos la ley.

(b) Por el voto de las dos terceras partes del Congreso del Estado en los siguientes casos: I. Por causas graves a juicio del Congreso del Estado que atenten contra los principios rectores de la función Electoral, II. Por dejar de cumplir con los requisitos para ser Consejero Electoral previstos en la ley.

(c) Por la violación sistemática y reiterada de las disposiciones del Código, cuando por prueba superveniente a su nombramiento se acredite que no cumple los requisitos que exige este ordenamiento para el cargo. Incurrir en falta de probidad o en conducta reiterada que atente contra los principios del Código. La declaratoria de procedencia que dicte en su contra el congreso del estado, cuando la solicitud de remoción se refiera a los consejeros ciudadanos, ésta deberá presentarse ante la comisión de justicia del Consejo general del instituto electoral del estado, misma que se integrará por los representantes de los poderes legislativo y ejecutivo acreditados ante el órgano electoral estatal y por los rectores de tres de las universidades con mayor número de alumnos en la entidad.

(d) Previa audiencia, por las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado por faltas graves a esta Ley, mediante solicitud de los partidos políticos o de la propia Comisión.

- (e) Cuando incurran en conductas graves que sean contrarias a los principios que rigen la función estatal de organizar las elecciones, cuando por el voto de las dos terceras partes de: I.-Los integrantes del Consejo General, estimen que ha lugar a la remoción del Consejero Presidente del propio Consejo, caso en que el Congreso del Estado, por el voto de la mayoría calificada de sus miembros presentes, procederá a emitir el acuerdo definitivo correspondiente en términos del presente Código, garantizando el derecho de audiencia del Consejero Presidente. II.-Los Consejeros Electorales del propio Consejo, estimen que ha lugar a la remoción de alguno de los propios Consejeros Electorales, correspondiendo al Congreso del Estado, por el voto de la mayoría calificada de sus miembros presentes, observar lo dispuesto en la fracción anterior. III.-El Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a petición de alguno de sus miembros, podrá remover a los Consejeros Electorales, independientemente de los casos que establecen las fracciones anteriores, cuando considere que violan los principios que rigen la función estatal de organizar las elecciones y que contravengan las disposiciones de este Código respetando en todo caso su garantía de audiencia. Así mismo procederá la remoción del Consejero Presidente, los Consejeros Electorales cuando incurran en conductas graves que sean contrarias a los principios que rigen la función estatal de organizar las elecciones
- (f) Por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, de conformidad a lo dispuesto por el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado de Querétaro Arteaga.
- (g) Facultad exclusiva del Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Procederá exclusivamente por la verificación de hechos que puedan dañar seriamente la imagen de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad y objetividad que deben prevalecer dentro de dicho organismo.
- (1) Una reelección.  
(2) Hasta por dos periodos.

Fuente: Propia con base en los códigos y leyes electorales de las entidades federativas.

<b>Tabla. C Integración de los órganos de derechos humanos por entidad federativa.</b>					
	<b>Estado</b>	<b>Con intervención del Ejecutivo</b>		<b>Sin intervención del Ejecutivo</b>	
		<b>Ejecutivo-Legislativo</b>	<b>Ejecutivo-Legislativo-Otro</b>	<b>Legislativo</b>	<b>Legislativo - Otro</b>
1	Aguascalientes	No	No	Si	No
2	Baja California	No	No	Si	No
3	Baja California Sur	No	No	Si	No
4	Campeche	No	No	Si	No
5	Coahuila	No	No	Si	No
6	Colima	No	No	Si	No
7	Chiapas	Si	No	No	No
8	Chihuahua	No	No	Si	No
9	Durango	No	No	Si	No
10	Guanajuato	No	No	Si	No
11	Guerrero	Si	No	No	No
12	Hidalgo	No	No	Si	No
13	Jalisco	No	No	Si	No
14	México	No	No	Si	No
15	Michoacán	No	No	Si	No

16	Morelos	No	No	Si	No
17	Nayarit	No	No	Si	No
18	Nuevo León	No	No	Si(1)	No
19	Oaxaca	Si (2)	No	No	No
20	Puebla	No	No	Si	No
21	Querétaro	No	No	Si	No
22	Quintana Roo	No	No	Si	No
23	San Luis Potosí	No	No	Si	No
24	Sinaloa	No	No	Si	No
25	Sonora	Si	No	No	No
26	Tabasco	Si	No	No	No
27	Tamaulipas	Si	No	No	No
28	Tlaxcala	No	No	No	Si
29	Veracruz	No	No	Si	No
30	Yucatán	No	No	Si	No
31	Zacatecas	No	No	Si	No

(1) Será nombrado en la misma forma que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, en los términos que señala la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

(2) El Gobernador del Estado propondrá a la Legislatura Local una lista de tres candidatos al cargo de Presidente, acompañando la documentación que acredite los requisitos del artículo 9o. de esta Ley, dentro de los cuales se designará al titular. Sin especificar el porcentaje de la mayoría de los legisladores presentes.

Fuente: Propia con base en las leyes de organismos de derechos humanos en los estados.

Tabla. D Órganos de derechos humanos por entidad federativa.							
	Estado	Órgano	Número de integrantes	Votación requerida	Duración del mandato	Remoción	Ratificación
1	Aguascalientes	Comisión Estatal de Derechos Humanos Aguascalientes	1 Presidente	Mayoría calificada de las dos partes de sus integrantes.	4 años	Si	Si (1)
2	Baja California	Procuraduría de los derechos humanos y protección ciudadana de Baja California	1 Procurador	Mayoría calificada.	4 años	--	Si (1)
3	Baja California Sur	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California Sur	1 Presidente	Dos terceras partes de los miembros de la Legislatura	4 años	Si	No
4	Campeche	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Campeche	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes presentes.	5 años	Si	Si (1)
5	Coahuila	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila	1 Presidente	Mayoría simple de los legisladores presentes.	6 años	Si	Si (1)
6	Colima	Comisión de Derechos Humanos de Colima	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes.	4 años	Si	Si (1)
7	Chiapas	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Campeche	1 Presidente	No especifica.	4 años	Si	Si (1)
8	Chihuahua	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes presentes.	5 años	Si	Si (1)
9	Durango	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes presentes.	6 años	Si	Si (1)
10	Guanajuato	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	1 Procurador	Mayoría calificada de los integrantes.	4 años	--	Si (1)

11	Guerrero	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	1 Presidente	No específica.	Carácter inamovible hasta su jubilación.	Si	NA
12	Hidalgo	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Hidalgo	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes presentes.	5 años	--	No
13	Jalisco	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes presentes.	5 años	Si	Si (1)
14	México	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes presentes.	4 años	Si	Si (1)
15	Michoacán	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes presentes	4 años	Si	Si (1)
16	Morelos	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes.	3 años	Si	Si (1)
17	Nayarit	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nayarit	1 Presidente	Mayoría de los legisladores presentes.	5 años	Si	No
18	Nuevo León	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes.	4 años	Si	Si (1)
19	Oaxaca	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca	1 Presidente	No específica.	4 años	Si	Si (1)
20	Puebla	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes presentes.	3 años	Si	Si (1)
21	Querétaro	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro	1 Presidente	Mayoría de los integrantes.	3 años	--	Si (1)
22	Quintana Roo	Comisión de Derechos Humanos de Quintana Roo	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes presentes.	4 años	Si	Si (1)



23	San Luis Potosí	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes.	4 años	-	Si (1)
24	Sinaloa	Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes.	4 años	Si	Si (1)
25	Sonora	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes.	4 años	Si	Si (1)
26	Tabasco	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco	1 Presidente	No específica.	4 años	Si	Si (1)
27	Tamaulipas	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tamaulipas	1 Presidente	No específica.	4 años	--	Si (1)
28	Tlaxcala	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala	1 Presidente	No específica.	5 años	Si	Si (1)
29	Veracruz	Comisión Permanente de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes.	5 años	--	Si (1)
30	Yucatán	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán	1 Presidente	Dos terceras partes de los integrantes.	4 años	Si	Si (1)
31	Zacatecas	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas	1 Presidente	No específica.	4 años	Si	Si (1)
(1) Una reelección. NA. No aplica							

Fuente: Propia con base en las leyes de organismos de derechos humanos en los estados.

<b>Tabla. E Integración del los órganos de transparencia y acceso a la información pública por entidad federativa.</b>						
	<b>Estado</b>	<b>Con intervención del Ejecutivo</b>		<b>Sin intervención del Ejecutivo</b>		<b>Sin intervención de ninguno de los poderes</b>
		<b>Ejecutivo-Legislativo</b>	<b>Ejecutivo-Legislativo-Judicial</b>	<b>Legislativo</b>	<b>Legislativo - Otro</b>	
1	Aguascalientes	No	No	Si	No	No
2	Baja California	No	No	Si	No	No
3	Baja California Sur	No	No	Si	No	No
4	Campeche	No	No	Si	No	No
5	Coahuila	No	No	Si	No	No
6	Colima	Si	No	No	No	No
7	Chiapas	Si	No	No	No	No
8	Chihuahua	No	Si (1)	No	No	No
9	Durango	Si (2)	No	No	No	No
10	Guanajuato	No	Si	No	No	No
11	Guerrero	No	No	Si	No	No
12	Hidalgo	Si (3)	No	No	No	No
13	Jalisco	No	No	Si	No	No
14	México	No	No	Si	No	No
15	Michoacán	No	No	Si	No	No
16	Morelos	No	No	Si	No	No

17	Nayarit	No	No	No	No	Si (4)
18	Nuevo León	No	No	Si	No	No
19	Oaxaca	Si	No	No	No	No
20	Puebla	No	No	Si	No	No
21	Querétaro	No	No	Si	No	No
22	Quintana Roo	No	No	Si	No	No
23	San Luis Potosí	No	No	Si	No	No
24	Sinaloa	Si	No	No	No	No
25	Sonora	No	No	Si	No	No
26	Tabasco	Si	No	No	No	No
27	Tamaulipas	Si (5)	No	No	No	No
28	Tlaxcala	No	No	Si	No	No
29	Veracruz	Si (6)	No	No	No	No
30	Yucatán	Si	No	No	No	No
31	Zacatecas	Si	No	No	No	No

(1) Se integra a partir de una comisión conformada por dos representantes del Ejecutivo, dos del poder Judicial y en el caso del poder Legislativo, por el Presidente del Congreso y los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, misma que con el apoyo de instituciones de educación superior realizará un examen de conocimiento a los aspirantes. La Comisión realizará una lista con 20 candidatos, la cual será enviada a la Junta de Coordinación Parlamentaria.

(2) El titular del Poder Ejecutivo, previamente escuchadas las propuestas de las Instituciones de Educación Superior y Colegios de Profesionistas, designará al Comisionado que corresponda y solicitará al Congreso del Estado su ratificación. El Congreso del Estado ratificará en su caso, la designación por mayoría calificada, en caso de no ratificación, el titular del Poder Ejecutivo podrá efectuar una segunda designación, la cual deberá ser distinta de la primera, misma que será ratificada por el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. Si la segunda designación no reúne la votación prevista en la fracción anterior, en ese mismo acto, la aprobación se llevará a cabo mediante el voto secreto de cuando menos la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión.

(3) El titular del Ejecutivo previa consulta a las instituciones, agrupaciones u organizaciones de profesionistas en la materia someterá al Congreso la lista de propuestas de candidatos, electos mediante el voto mayoritario del Congreso.

(4) Estará integrado por dos empresarios designados por el Consejo Empresarial de Nayarit, dentro de ellos una mujer; un Notario designado por el Colegio de Notarios Públicos del Estado; un abogado designado por las agrupaciones de abogados legalmente constituidas.

(5) Nombrados por el Gobernador del Estado, con la ratificación por mayoría simple de los diputados presentes en la sesión del Congreso del Estado.

(6) La Convocatoria es emitida por el Gobernador del Estado, misma que establecerá un procedimiento democrático de consulta abierta. Después de la revisión de las propuestas se envía una terna al Congreso. Son elegidos mediante la votación de las dos terceras partes de los Diputados, si ningún candidato alcanzará el porcentaje de votación, se solicita una nueva terna al gobernador.

Fuente: Propia con base en las Leyes de transparencia y acceso a la información pública.

Tabla. F Órganos de transparencia y acceso a la información pública por entidad federativa.							
	Estado	Órgano	Número de integrantes	Votación requerida	Duración del mandato	Remoción	Ratificación
1	Aguascalientes	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	3 Comisionados	Mayoría calificada de los integrantes del pleno.	6 años	Si	No
2	Baja California	Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública	3 Comisionados: 1 rep. de la UABC. 1 rep. del Consejo Coordinador Empresarial. 1 rep. del Colegio de la Frontera Norte	--	3 años.	--	Si (1)
3	Baja California Sur	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur	3 Consejeros	Mayoría simple, se contempla insaculación.	4 años	--	--
4	Campeche	Comisión de Transparencia Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	3 Comisionados	Dos terceras partes de los integrantes.	6 años	Si (a)	No
5	Coahuila	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	5 Consejeros	Dos terceras partes de los integrantes presentes.	7 años	Si	--

6	Colima	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública	3 Comisionados	Mayoría calificada del Congreso.	7 años	Si	No
7	Chiapas	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas	5 consejeros	Mayoría calificada de los integrantes presentes.	7 años	Si	--
8	Chihuahua	Instituto Chihuahuense para la transparencia y acceso a la Información Pública	5 consejeros	Dos terceras partes de los integrantes presentes.	7 años	Si	No
9	Durango	Comisión estatal para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública	3 comisionados	Mayoría calificada.	7 años	Si	No
10	Guanajuato	Instituto de Acceso a la Información Pública del estado de Guanajuato	3 Consejeros	Cada uno de los Poderes del Estado designara un Consejero, sin que dicha designación implique subordinación alguna.	4 años	Si (b)	Si (1)
11	Guerrero	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Guerrero	3 Consejeros	Dos terceras partes de los integrantes presentes.	4 años	Si	Si (1)
12	Hidalgo	Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo	5 Consejeros	Por el voto mayoritario del Congreso.	6 años	--	Si (1)
13	Jalisco	Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco	3 Consejeros *Resoluciones vinculantes.	Dos terceras partes de los integrantes.	4 años	--	Si
14	México	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	5 Comisionados	Dos terceras partes de sus integrantes presentes.	5 años	Si (c)	Si
15	Michoacán	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán.	3 Consejeros	Dos terceras partes de sus integrantes presentes	3 años	Si	Si (1)
16	Morelos	Instituto Morelense De Información Pública Y Estadística (IMIPE)	3 Consejeros	Mayoría calificada del pleno del Congreso.	4 años	Si	Si

17	Nayarit	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	4 Consejeros	No interviene el Congreso.	5 años	--	No
18	Nuevo León	Instituciones Responsables Del Acceso a la Información	4 comisionados	Dos terceras partes de los integrantes.	5 años	Si	No
19	Oaxaca	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca	3 Comisionados	La mayoría de los Diputados presentes.	6 años	Si	No
20	Puebla	Comisión para el Acceso a la Información pública de la Administración Pública Estatal	3 Comisionados	Mayoría calificada de los Diputados presentes.	6 años	Si (d)	--
21	Querétaro	Comisión Estatal de Información Gubernamental	4 Comisionados	Dos terceras partes de los integrantes.	4 años	Si (e)	No
22	Quintana Roo	Instituto de Transparencia Y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo	3 Consejeros	Dos terceras partes de los integrantes.	6 años	Si	Si (2)
23	San Luis Potosí	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis Potosí	3 Consejeros	--	4 años	Si	--
24	Sinaloa	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública	3 Comisionados	No específica.	7 años	Si	No
25	Sonora	Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora	3 Vocales	Por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los diputados presentes.	6 años	Si	Si (1)
26	Tabasco	Instituto Tabasqueño de transparencia y Acceso a la Información Pública	3 Consejeros	No específica.	5 años	Si	Si (1)
27	Tamaulipas	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas	3 comisionados	Mayoría simple de los disputados presentes.	6 años	--	Si (1)
28	Tlaxcala	Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos	3 Comisionados	Dos terceras partes de los integrantes.	3 años	Si	No

		Personales.					
29	Veracruz	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información	3 Consejeros	Dos terceras partes de los Diputados.	6 años	--	No
30	Yucatán	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública	3 Consejeros	Dos terceras partes de los integrantes.	5 años	--	--
31	Zacatecas	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública	3 Comisionados	Mayoría del Congreso,	4 años	Si	Si (1)

(a) Por causa grave y sujetándose al procedimiento de juicio político o declaración de procedencia que para ello señala la Ley de la materia  
 (b) Los miembros del Consejo General no podrán ser destituidos sino por resolución del pleno del propio Consejo General, cuando: Incurran en violaciones reiteradas a la presente Ley. Sean Condenados ejecutoriamente por delitos dolosos que merezcan pena privativa de libertad.  
 (c) Por causas graves; el procedimiento puede ser iniciado por lo menos por la cuarta parte de la Legislatura, el Poder Ejecutivo. El acusado es citado a audiencia. En caso que el Congreso resuelva la destitución, se comunica al Ejecutivo para que envíe una nueva propuesta.  
 (d) Por causas graves explícitas en la Ley, mediante el voto de las dos terceras partes de los Diputados integrantes del Congreso. El procedimiento puede iniciarlo el Congreso y el Ejecutivo local.  
 (e) Los comisionados podrán ser removidos por la Legislatura del Estado, con la votación requerida para su elección.  
 (1) Una reelección.  
 (2) Podrán ser ratificados de manera individual, hasta por un período más de tres años, con la misma votación requerida para su nombramiento.

Fuente: Propia con base en las Leyes de transparencia y acceso a la información pública.

**Anexo 4. Gobernadores**

Tabla A. Gobernadores por entidad federativa 2000-2013					
	Estado	Gobernadores	Partido político	Periodo	Ejemplos de abuso del poder
1	Aguascalientes	Carlos Lozano de la Torres	PRI	2010-2016	Octubre 2013. El Congreso local aprobó las cuentas públicas de 2012 de 11 ayuntamientos y del gobierno del estado, a pesar de contar con más de mil 370 observaciones del Órgano Superior de Fiscalización sobre el manejo poco claro de más de mil millones de pesos, de los cuales sólo se ordenó reintegrar 75 millones. <sup>3</sup>
		Luis Armando Reynoso Femat	PAN	2004-2010	Septiembre 2013. Reynoso Femat dejó deuda por 2 mil 152 millones de pesos <sup>4</sup>
		Juan José León Rubio <sup>1</sup>	PAN	2004	Junio 2005. Antes de finalizar su periodo en el Ejecutivo, se difundió la noticia que León Rubio tenía garantizada una notaría pública, misma que obtuvo y fue avalada por Felipe González, antes de dejar el puesto.
		Felipe González González	PAN	1998-2004	Junio 2005. Licencias para transporte urbano fuera de la ley. El 1 de agosto de 2004 en el proceso electoral para elegir gobernador, alcaldías y renovación en el Congreso, donde el Partido Acción Nacional obtuvo “carro completo”. Días antes de las votaciones la dirigencia estatal del PRI reveló un préstamo por 246 mil pesos, que el gobierno de Felipe González había otorgado desde febrero de 2003 al propio consejero presidente del IEE, Enrique González Aguilar, para la compra de un vehículo Altima, situación que fue reconocida por el consejero. <sup>5</sup>
2	Baja California	Francisco Vega de la Madrid	PAN-PRD	2013-2019	-
		José Guadalupe Osuna Millán	PAN	2007-2013	Junio 2012. El gobernador es acusado de intervenir teléfonos de empresarios, políticos, clérigos y periodistas. Comparecen funcionarios del gobierno ante el Congreso. <sup>6</sup> Julio 2013. PRI, denuncia al gobernador de Baja California, por el presunto desvío de mil 350 millones de pesos de recursos públicos en favor de los candidatos del PAN a gobernador, alcaldes y diputados locales. <sup>7</sup>
		Eugenio Elorduy Walther	PAN	2001-2007	Enero 2010. Acusado de tráfico de influencias, habría favorecido la instalación de Sempra Energy en Ensenada. Las denuncias versan sobre compras fraudulentas de terrenos, presunto tráfico de influencias en negocios de la familia Elorduy y corrupción atribuible a la empresa californiana. <sup>8</sup>
		Alejandro González Alcocer	PAN	1998-2001	En la parte final de su sexenio, la deuda pública pasó de los 1,611.9 millones de pesos en 1998, a 1,703.5 en 2001, un modesto incremento del 5.6%. <sup>9</sup>



3	Baja California Sur	Marcos Alberto Covarrubias Vilaseñor	PAN	2011-2015	-
		Narciso Agúndez Montaño	PRD	2005-2011	Diciembre 2011. Inhabilitado para ocupar cargos públicos a nivel estatal, tras desfalco por más de 55 millones de pesos. <sup>10</sup> Pasó seis meses en la cárcel; al final obtuvo un amparo de la justicia federal, pago 31 mil pesos y consiguió su libertad. Al dejar el penal de La Paz se dijo 'preso político' y descalificó los procesos de justicia del estado.
		Leonel Cota Montaño	PRD	1999-2005	Junio 2008. Primo de su sucesor. Nepotismo y férreo control político. <sup>11</sup>
4	Campeche	Fernando Ortega Bernés	PRI	2009-2015	Mayo 2013. El Congreso del estado aprobó por unanimidad la autorización para que el gobierno de Ortega Bernés adquiriera una deuda de 22.5 millones de pesos con Banobras, a un plazo hasta de 20 años. <sup>12</sup>
		Jorge Carlos Hurtado Valdez	PRI	2003-2009	Noviembre 2011. Denuncia ante el congreso del estado y la procuraduría general de la republica por desvío de fondo públicos y delitos ecológicos. <sup>13</sup>
		José Antonio González Curi	PRI	1997-2003	-
5	Coahuila	Rubén Moreira Valdés	PRI	2011-2017	Octubre 2013. Acusado por el Partido Acción Nacional por solapar probables actos de corrupción cometidos durante la administración de su hermano Humberto Moreira, que dejaron una deuda estatal por más de 36 mil millones de pesos. <sup>14</sup>
		Jorge Torres López	PRI	2011	-
		Humberto Moreira	PRI	2005-2011	Diciembre 2011. PAN informó que durante la gestión de Humberto Moreira, la deuda del gobierno de Coahuila se incrementó en tres mil 898 millones de pesos en sólo tres meses. <sup>15</sup> De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Competitividad, durante la gestión de Humberto Moreira la deuda en Coahuila se incrementó 284%, entre 2005 y 2008.
		Enrique Martínez y Martínez	PRI	1999-2005	-
6	Colima	Mariano Anguiano Moreno	PRI	2009-2015	-
		Silverio Cavazos	PRI	2005-2009	-
		Arnoldo Ochoa González <sup>1</sup>	PRI	2005	-
		Gustavo Vázquez Montes	PRI	2003-2005	-
		Carlos Flores Dueñas <sup>1</sup>	PRI	2003	-
		Fernando Moreno Peña	PRI	1997-2003	-
7	Chiapas	Manuel Velazco Coello	PVEM	2012	-
		Juan Sabines Guerrero	PRD	2006-2012	Enero 2013. A término de su mandato la deuda del estado alcanzo

		Pablo Mendiguchía Salazar	PAN-PRD-PT-PVEM-CON-PSN-PCD-PAS	2000-2006	21 millones de pesos. <sup>16</sup> Agosto 2013. Acusado de enriquecimiento ilícito y homicidio culposo. En el 2011, fue detenido y a principios del 2012 un Juez le dictó auto de formal prisión y en noviembre de 2012 fue puesto en libertad. <sup>17</sup>
8	Chihuahua	César Duarte Jáquez	PRI	2010-2016	Febrero 2011. El gobernador anunció que metería a la cárcel a los tres jueces que a mediados del año pasado dejaron en libertad a Sergio Rafael Barraza Bocanegra, quien presuntamente asesinó a la activista Marisela Escobedo. <sup>18</sup>
		José Reyes Baeza Terrazas	PRI	2004-2010	Julio 2012. Es investigado por la PGR por vínculos con el Cártel de Juárez. <sup>19</sup>
		Patricio Martínez García	PRI	1998-2004	Octubre 2005. Fue iniciado ante el Congreso del estado juicio político, por haber cometido "graves irregularidades" entre las que destacan el abuso de poder, tortura, corrupción, ejecuciones, fabricación de culpables en los caso de feminicidios, secuestro y vínculo con el narcotráfico. <sup>20</sup>
9	Durango	Jorge Herrera Caldera	PRI	2010-2016	Enero 2012. Negocios privados con recursos públicos. Intervención en los asuntos de la Universidad estatal. <sup>21</sup>
		Ismael Hernández Deras	PRI	2004-2010	" "
		Ángel Sergio Guerrero Mier	PRI	2008-2004	-
10	Guanajuato	Miguel Márquez Márquez	PAN	2012-218	-
		Héctor López Santillana <sup>2</sup>	PAN	2012	-
		Juan Manuel Oliva Ramírez	PAN	2006-2012	Julio 2013. Legisladores del PRI de Guanajuato lo denunciaron ante la PGR de León, un peculado con recursos públicos por más de mil millones de pesos. <sup>22</sup>
		Juan Carlos Romero Hicks	PAN	2000-2006	-
11	Guerrero	Ángel Aguirre Rivero	PRD	2011	Mayo 2013. El 12 de diciembre de 2011, tras el asesinato de dos jóvenes, en el desalojo de estudiantes de Ayotzinapa de la autopista del sol. Estudiantes y asociaciones exigieron juicio político al gobernador. <sup>23</sup>
		Zeferino Torreblanca Galindo	PRD	2005-2011	Julio 2011. El gobierno del estado de Guerrero demandara ante PGR y la ASF a la administración pasada de Zeferino Torreblanca Galindo por la falta de comprobación de 800 millones de pesos al gobierno Federal, informe en Acapulco el gobernador de Guerrero, Ángel Aguirre Rivero. <sup>24</sup>
		René Juárez Cisneros	PRI	199-2005	Marzo 2006. Es investigado por su predecesor por presunto desvío de recursos públicos. De acuerdo a la indagación de la Contraloría del gobierno de Guerrero, favoreció a diputados locales y federales

					con cheques por montos que van hasta los 350 mil pesos, por concepto de “gastos de gestión social”, “erogaciones contingentes” y “compra de ganado”. Entre los beneficiarios se encuentra Ángel Aguirre Rivero. <sup>25</sup>
12	Hidalgo	Francisco Olvera Ruíz	PRI	2011-2015	-
		Miguel Ángel Osorio Chong	PRI	2005-2011	Febrero de 2011. Fue impugnada la elección de gobernador de 2011 ante el TEPJF por presunto desvío de recursos públicos, compra y coacción del voto e injerencia del mandatario estatal, Osorio Chong, a favor del candidato priista, Francisco Olvera, de la coalición “Unidos Contigo”. <sup>26</sup>
		Manuel Ángel Núñez Soto	PRI	1999-2005	Mayo 2005. El gobierno de Hidalgo dijo que cooperará para aclarar el presunto desvío de 40 millones de pesos durante la administración de Manuel Ángel Núñez Soto, descubierto por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda. <sup>27</sup>
13	Jalisco	Aristóteles Sandoval	PRI	2013-2019	-
		Emilio González Márquez	PAN	2007-2013	Noviembre 2013. El gobierno de Jalisco presentó una denuncia ante la Fiscalía General del estado por un presunto desvío de más de 7,000 millones de pesos en la administración del exgobernador panista Emilio González Márquez. <sup>28</sup>
		Gerardo Octavio Solís Gómez <sup>1</sup>	PAN	2006-2007	-
		Francisco Ramírez Acuña	PAN	2001-2006	-
		Alberto Cárdenas Jiménez	PAN	1995-2001	-
14	México	Eruviel Ávila Villegas	PRI	2011-2017	Septiembre 2013. En la revista Proceso se detalló la utilización de un helicóptero del gobierno del Estado de México, por Laura Bozzo, conductora de Televisa, quién visitó diversas zonas afectadas por el huracán “Manuel” en Guerrero y grabó para su programa de televisión en donde se presentó como “rescatista” y promotora de la ayuda a los damnificados. <sup>29</sup>
		Enrique Peña Nieto	PRI	2005-2011	Febrero 2009. Después de los abusos cometidos por seguridad pública de la entidad en mayo de 2006 en Atenco, la SCJN determinó no responsabilizar al gobernador Enrique Peña. <sup>30</sup>
		Arturo Montiel Rojas	PRI	1999-2005	Enero 2006. La Procuraduría de Justicia del Estado de México, a cargo de Alfonso Navarrete Prida, exoneró al ex gobernador Arturo Montiel Rojas de las acusaciones en su contra por presunto peculado y enriquecimiento ilícito. <sup>31</sup>
15	Michoacán	Fausto Vallejo Figueroa	PRI	2012-2015	-
		Leonel Godoy Rangel	PRD	2008-2012	Enero 2013. Presidente del Comité Estatal del PAN, presentó una denuncia ante Contraloría en contra de los ex funcionarios públicos y el

					propio gobernador por peculado, abuso de autoridad, abuso de confianza y defraudación fiscal. <sup>32</sup> Además fue acusado por dejar una deuda mayor a 32 millones de pesos.
		Lázaro Cárdenas Batel	PRD	2002-2008	Febrero 2008. Durante la gestión de Cárdenas Batel tuvieron lugar distintos hechos relacionados con el abuso de autoridad y la constante violación de derechos humanos tanto por fuerzas dependientes del gobierno federal, como por la complacencia y pasividad del gobierno de Michoacán. <sup>33</sup>
		Víctor Manuel Tinoco Rubí	PRI	1996-2002	Diciembre 2002. Una auditoría practicada por el gobierno de Michoacán que encabeza Lázaro Cárdenas Batel, revela que su antecesor el priísta Víctor Manuel Tinoco Rubí, durante el 2001 desvió fondos públicos por más de 200 millones de pesos. <sup>34</sup>
16	Morelos	Graco Ramírez	PRD	2012-2018	-
		Marco Adame Castillo	PAN	2006-2012	Junio 2013. La ex contralora Patricia Mariscal Vega, reconoció que durante la administración del panista Marco Antonio Adame Castillo, hubo irregularidades y actos de corrupción en varias dependencias del gobierno, hechos por los que en su momento se iniciaron procedimientos y denuncias penales contra funcionarios, mismas que no prosperaron. <sup>35</sup>
		Sergio Estrada Cajigal	PAN	2000-2006	Octubre 2007. La Contraloría de Morelos ocultó actos de corrupción y no combatió el desvío de recursos públicos durante la gubernatura del panista Sergio Estrada Cajigal Ramírez, reconoció la actual contralora, Patricia Mariscal Vega. <sup>36</sup>
17	Nayarit	Roberto Sandoval Castañeda	PRI	2011-2017	-
		Ney González Sánchez	PRI	2005-2011	Julio 2013. El gobierno del estado de Nayarit, informó que se han detectado faltantes de bienes y desvío de recursos, según han arrojado investigaciones realizadas por las autoridades a la pasada administración estatal, encabezada por el ex gobernador priísta, Ney González Sánchez. <sup>37</sup>
		Antonio Echeverría Domínguez	PAN-PRD-PT-PRS	199-2005	-
18	Nuevo León	Rodrigo Medina de la Cruz	PRI	2009-2015	-
		José Natividad González Parás	PRI	2003-2009	-
		Fernando Elizondo Barragán <sup>2</sup>	PAN	2003	-
		Fernando Canales Clariond	PAN	1997-2003	-
19	Oaxaca	Gabino Cué Monteagudo	MC-PRD-PAN	2010-2016	Abril 2013. Se pide al gobernador Gabino Cué explicar los audio

					escándalos en que se encuentra involucrado el representante del gobierno de Oaxaca en México, Jorge Castillo, en los cuales se revela la intromisión del Ejecutivo en el proceso de selección de candidatos a diputados locales y concejales de la coalición Unidos por el Desarrollo. <sup>38</sup>
		Ulises Ruíz Ortiz	PRI	2004-2010	Agosto 2010. Con el voto a favor de la mayoría del PRI en el Congreso local, el gobernador Ulises Ruiz fue exonerado del juicio político por violaciones a los derechos humanos durante el movimiento político-social de 2006. <sup>39</sup> Febrero 2011. El actual gobernador Gabino Cué reveló que 25 millones de pesos fueron repartidos a varios funcionarios como bono sexenal, al finalizar el mandato de Ulises Ruiz. <sup>40</sup>
		Jóse Murat Casab	PRI	1998-2004	Julio 2013. Cuatro empresas de José Murat facturaron en Chiapas mil 829 millones 235 mil 938 pesos 32 centavos, en obras sin concluir. El tráfico de influencia, corrupción, malversación de fondos y lavado de dinero del ex gobernador José Murat Casab con el también ex gobernador chiapaneco, Jaime Sabines, fue puesto del conocimiento de la Procuraduría General de la República (PGR). <sup>41</sup>
20	Puebla	Rafael Moreno Valle Rosas	PAN-PRD-C-NA	2011-2017	Marzo 2012. El gobernador Rafael Moreno Valle Solicitó al Congreso estatal autorización para líneas de financiamiento por 7 mil 250 millones de pesos, aseguró que al final de su sexenio el nivel de endeudamiento será el mismo que dejó su antecesor, Mario Marín Torres. <sup>42</sup>
		Mario Marín Torres	PRI	2005-2011	Después del escándalo de una red de pederastia en el que se le asoció a empresarios y políticos, publicado por la periodista Lydia Cacho. En 2005 se reveló una grabación entre Mario Marín Torres y el empresario Kamel Nacif, vinculándose en la detención de Lydia Cacho por agentes judiciales. En 2006 el periódico "La Jornada" reveló una conversación telefónica en la que Nacif felicitaba a Marín Torres por ayudarlo en el proceso judicial que se tenía en contra de Lydia Cacho. Enero 2011. Mario Marín se va de Casa Puebla sin dejar en claro cómo gastó 184.5 millones de pesos en 2006 para contener el sismo político que le significó el <i>affaire</i> Cacho-Marín. <sup>43</sup> Mario Marín dejó una deuda de nueve mil 104 millones de pesos. <sup>44</sup>
		Melquiades Morales Flores	PRI	1999-2005	Diciembre 2013. En el gobierno de Melquiades Morales Flores, el estado de Puebla alcanzó el nivel más alto de corrupción, revela un informe de Transparencia Mexicana. <sup>45</sup>
21	Querétaro	José Eduardo Calzada	PRI	2009-2015	-

		Rovirosa			
		Francisco Garrido Patrón	PAN	2003-2009	Junio 2013. EL diario <i>Reforma</i> reveló en diciembre del 2009 que entre 2004 y 2007 Garrido Patrón adquirió seis casas por 10 millones 360,000 pesos, pero que solo había recibido un salario total de 7 millones 200,000 pesos. La Procuraduría General de Justicia (PGJE) queretana abrió una investigación por el presunto desvío de 155 millones de pesos de recursos federales durante su administración, ante una denuncia de la Secretaría de la Contraloría local. Además, Garrido Patrón fue investigado a nivel estatal por el presunto mal uso de aviones del gobierno. Sin embargo, el Congreso local lo exoneró. <sup>46</sup>
		Ignacio Loyola Vera	PAN	1997-2003	-
22	Quintana Roo	Roberto Borge Angulo	PRI	2011-2016	Mayo 2012. Roberto Borge Angulo se vio involucrado con la entrega de varias licitaciones a una empresa en la que participan un operador político y un compadre. El consorcio, Grupo Desarrollador Rumega SA de CV, fue creado en mayo de 2011, apenas un mes después de la llegada del priísta a la gubernatura de Quintana Roo y está integrado por Andrez Maiz, empresario regiomontano, Javier Ruiz Anitúa, Francisco Ruiz Anitúa, compadre de Borge, y Édgar Méndez Montoya, operador político del gobernador. Aunque, para no generar sospechas, usaron a dos empleados como prestanombres. <sup>47</sup>
		Felix González Canto	PRI	2005-2011	Diciembre 2011. El ex gobernador González Canto acumuló tanta riqueza incluso superior a la de su antecesor, Joaquín Hendricks Díaz Deja una deuda que rebasa los 21 mil millones, es decir mil 600 por ciento más de lo que se tenía en 2005. <sup>48</sup>
		Joaquín Hendricks Díaz	PRI	199-2005	Enero 2006. En votación dividida, la Comisión de Justicia del Congreso de Quintana Roo determinó reactivar una petición de juicio político en contra del ex gobernador Joaquín Hendricks Díaz, a quien se acusó de manejar en forma irregular concesiones de taxis y venderlas por más de 220 millones de pesos. Una parte de esos fondos se habría usado para financiar la campaña del actual mandatario, el priísta Félix González Canto. <sup>49</sup>
23	San Luis Potosí	Fernando Toranzo Fernández	PRI	2009-2015	La organización "Ciudadanos Observando" dio a el lunes 30 de septiembre el resultado de una investigación sobre la administración que el gobernador Fernando Toranzo Fernández ha dado a la recaudación del impuesto de tenencia automotriz en esta entidad federativa, acusándolo de uso ilícito. <sup>50</sup>
		Marcelo de los Santos	PAN	2003-2009	Octubre 2013. Marcelo de los Santos Fraga, ex gobernador de

					San Luis Potosí fue inhabilitado por la Contraloría del Estado para ejercer cargos públicos durante veinte años y le aplicó una multa por siete mil 791 millones de pesos. Le fincan responsabilidades en la aplicación irregular de un crédito por mil 500 millones de pesos, contratado unos meses antes de concluir su mandato en septiembre de 2009. <sup>51</sup>
		Fernando Nieto Silva	PRI	1997-2003	-
24	Sinaloa	Mario López Valdez	PAN-PRD	2011-2016	Noviembre 2013. Durante los tres años de gobierno de Mario López Valdez la deuda de Sinaloa paso de 3 mil 700 millones pesos a poco más de 7 mil millones, es decir, un aumento del 107 por ciento. <sup>52</sup>
		Jesús Aguilar Padilla	PRI	2004-2011	Julio 2010. La oposición denunció al Gobernador de Sinaloa Jesús Alberto Aguilar Padilla, ente la PGR por "enriquecimiento ilícito". <sup>53</sup>
		Juan S. Millán	PRI	1999-2004	Octubre 2013. Gobernador de Sinaloa Juan Millán Lizárraga no solo vendió terrenos y autorizó la construcción de viviendas en zonas inundables del Desarrollo Urbano Tres Ríos, sino también se apoderó, sin pagar un solo peso, de una importante superficie para él, su esposa e hijos, cuyo valor actual supera los 50 millones de peso s. <sup>54</sup>
25	Sonora	Guillermo Padres Elías	PAN	2009-2015	Junio 2012. Denuncia PRI a Guillermo Padrés por desvío millonario. En la Cuenta Pública del 2009 no se encontró a tres empresas, dictamen de adjudicación de compra directa, ni contrato de prestación de servicio. <sup>55</sup>
		Eduardo Bours	PRI	2003-2009	Junio 2010. Mediante una serie de auditorías la nueva administración panista del estado ratificó sus malos manejos. Un ejemplo: la emisión de por lo menos 75 cheques de las arcas sonorenses que fueron cobrados por terceras personas sin justificación. <sup>56</sup>
		Armando López Nogales	PRI	1997-2003	-
26	Tabasco	Arturo Núñez Jiménez	PRD	2013-2018	-
		Andrés Granier Melo	PRI	2007-2012	Mayo 2013. El gobierno de Granier enfrenta señalamientos por el nivel de deuda, mismo que se estima en 17,737 millones de pesos. <sup>57</sup>
		Manuel Andrade Díaz	PRI	2002-2006	-
		Enrique Priego Oropeza <sup>1</sup>	PRI	2001	Diciembre 2001. A tres días de que concluya su gestión como gobernador interino de Tabasco, Enrique Priego presentó su declaración patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de Tabasco (Secodat), en la cual destaca que el monto de sus propiedades asciende a 275 millones de

					pesos. <sup>58</sup>
27	Tamaulipas	Egidio Torre Cantú	PRI	2011-2016	-
		Eugenio Hernández Flores	PRI	2005-2010	Junio 2012. Agentes de la Procuraduría General de la República (PGR) aseguraron once propiedades del ex gobernador Eugenio Hernández Flores, en un operativo de la investigación que le sigue por presunto lavado de dinero del narcotráfico, que incluye su aprehensión y presentación. <sup>59</sup>
		Tomás Yarrington	PRI	1999-2005	Diciembre 2013. El gobierno de Estados Unidos dio a conocer una acusación penal en contra de Tomás Yarrington, ex gobernador de Tamaulipas, por cargos de narcotráfico y lavado de dinero, fraude y conspiración para proporcionar información falsa al sistema bancario estadounidense; por lo que se le giró orden de aprehensión. <sup>60</sup>
28	Tlaxcala	Mariano González Zarur	PRI	2011-2017	-
		Héctor Ortiz Ortiz	PAN	2005-2011	Enero 2012. El ex gobernador Héctor Ortiz Ortiz fue inhabilitado para ejercer cualquier cargo público durante cinco años, debido a las múltiples violaciones a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que cometió cuando encabezó el Ejecutivo local, al incurrir en nepotismo. <sup>61</sup>
		Alfonso Sánchez Anaya	PRD	1999-2005	-
29	Veracruz	Javier Duarte Ochoa	PRI	2010-2016	Junio 2013. El Partido Acción Nacional (PAN) denunció ante la Procuraduría General de la República al Gobernador de Veracruz, Javier Duarte de Ochoa y a su antecesor en el cargo, Fidel Herrera Velázquez, por el presunto desvío de recursos, y los delitos de peculado y asociación delictuosa, y por utilizar asociaciones civiles para cometer delitos electorales. <sup>62</sup>
		Fidel Herrera Beltrán	PRI	2004-2010	Junio 2010. El Partido Acción Nacional (PAN) presentó la primera denuncia contra el gobernador de Veracruz, Fidel Herrera Beltrán, por su presunta intromisión y uso de recursos públicos en las campañas electorales de esa entidad. <sup>63</sup>
		Miguel Alemán Velasco	PRI	1998-2004	Diciembre 2005. Legisladores del PAN, presentaron ante el Congreso local una solicitud de juicio político contra el ex gobernador Miguel Alemán Velasco y los ex secretarios de Finanzas y Planeación Juan Amieva y Juan Felipe Aguilar, por el endeudamiento que dejaron al gobierno del estado y las irregularidades detectadas durante la revisión de la Cuenta Pública de 2003, la cual presenta "inconsistencias por al menos mil 539 millones de pesos". <sup>64</sup>
30	Yucatán	Rolando Zapata Bello	PRI	2012-2018	-
		Ivonne Ortega Pacheco	PRI	2007-2012	Octubre 2011. Asociaciones civiles y líderes sociales presentaron



					una solicitud de juicio político en contra de la gobernadora Ivonne Ortega Pacheco, a quien acusan de malversar fondos y poner en riesgo el futuro de las finanzas estatales, además de cometer "actos de represión" en contra de la sociedad yucateca. <sup>65</sup>
		Patricio Patrón Laviada	PAN	2001-2007	Abril 2007. Dirigentes priistas presentan ante la FEPADE elementos adicionales a la denuncia en contra del gobernador Patricio Patrón Laviada, por espionaje político y desvío de recursos, en el marco del proceso electoral. <sup>66</sup>
		Víctor Cervera Pacheco	PRI	1995-2001	Febrero 2001. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dio por acreditado el desacato del gobernador yucateco, Víctor Cervera Pacheco, y su "reiterada actitud contumaz y obstruccionista a la plena ejecución de la sentencia", emitida por el propio tribunal, así como la actitud de los "ciudadanos" que se negaron a desalojar las instalaciones del Consejo Estatal Electoral. En tanto el gobernador se empeñó en mantener un consejo electoral del estado nombrado a modo por el Congreso local. <sup>67</sup>
31	Zacatecas	Miguel Alonso Reyes	PRI	2010-2016	Enero 2012. El gobernador Miguel Alonso Reyes contrató créditos a 12 meses por mil 750 millones de pesos. Este esquema le permite evitar reportarlo al Congreso del estado y superar el límite autorizado en junio del año pasado. Esto da un total de endeudamiento de Zacatecas, a corto y largo plazo, de siete mil 408 millones de pesos, confirmado por los contratos bancarios registrados, incluyendo deuda municipal y de organismos. <sup>68</sup> Septiembre 2013. El gobierno de Zacatecas compró en 100 mil pesos el voto de al menos nueve diputados locales del PRI, PAN, PRD, PT, Panal y Verde Ecologista en la LX Legislatura para que aprobaran el paquete fiscal 2013 de esa entidad. <sup>69</sup>
		Amalia García	PRD	2004-2010	Noviembre 2010. El gobierno actual, que dirige el priista Miguel Alonso Reyes, encontró irregularidades en pagos, facturas y contratación de créditos, por un monto cercano a los 1,500 millones de pesos. <sup>70</sup>
		Ricardo Monreal Ávila	PRD	1998-2004	-

<sup>1</sup> Interino

<sup>2</sup> Sustituto

<sup>3</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2013/10/26/estados/023n1est>

<sup>4</sup> <http://www.lja.mx/2013/09/reynoso-femat-dejo-deuda-por-dos-mil-152-millones-de-pesos/>

<sup>5</sup> <http://www.proceso.com.mx/?p=227789>

<sup>6</sup> <http://www.mediasolutions.com.mx/ncpop.asp?n=201206220351235901&t=>

<sup>7</sup> <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/765433.html>

<sup>8</sup> <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/01/01/sempra-y-elorduy-traffic-de-influencias/>

<sup>9</sup> <http://www.lacronica.com/Columnas/DetalleColumnas/872513-Punto-Norte-Antonio-Magana.html>

<sup>10</sup> <http://www.animalpolitico.com/2011/12/inhabilitan-por-6-anos-a-agundez-montano-por-presunto-desfalco-de-55mdp/#axzz2nrWverGk>

- 11 <http://www.contralinea.com.mx/archivo/2008/junio2/hm/nepotismo-familias-montanno-y-cota.htm>
- 12 [http://www.poresto.net/ver\\_nota.php?zona=yucatan&idSeccion=31&idTitulo=167234](http://www.poresto.net/ver_nota.php?zona=yucatan&idSeccion=31&idTitulo=167234)
- 13 <http://www.visionpeninsular.com.mx/nota.php?nota=35055>
- 14 <http://www.sinembargo.mx/03-10-2013/774007>
- 15 <http://www.redpolitica.mx/abc-del-endeudamiento-de-coahuila>
- 16 <http://www.proceso.com.mx/?p=332276>
- 17 <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/08/05/pablo-salazar-confiesa-que-negocio-su-salida-prision>
- 18 [http://uri.oseri.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=914:obtienen-amparo-jueces-del-caso-rubi-frayre&catid=83:nunca-mas&Itemid=127](http://uri.oseri.net/index.php?option=com_content&view=article&id=914:obtienen-amparo-jueces-del-caso-rubi-frayre&catid=83:nunca-mas&Itemid=127)
- 19 <http://www.sinembargo.mx/30-07-2012/315363>
- 20 <http://www.eluniversal.com.mx/estados/59005.html>
- 21 <http://democratanortedemexico.blogspot.mx/2012/01/jorge-herrera-caldera-negocios-privados.html>
- 22 <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/07/02/906987>
- 23 <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/19/politica/008n1pol>
- 24 <http://www.excelsior.com.mx/2011/07/04/nacional/750250>
- 25 <http://www.cronica.com.mx/notas/2006/232985.html>
- 26 <http://www.animalpolitico.com/2011/02/el-tribunal-electoral-aplaza-sentencia-a-la-demanda-de-la-eleccion-en-hidalgo/#axzz2nrWverGk>
- 27 <http://www.proceso.com.mx/?p=227025>
- 28 <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/11/15/jalisco-presenta-denuncias-por-desvio-en-administracion-de-emilio-gonzalez>
- 29 <http://www.proceso.com.mx/?p=353824>
- 30 <http://www.eluniversal.com.mx/primera/32483.html>
- 31 <http://www.cronica.com.mx/notas/2006/220724.html>
- 32 <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2845127.htm>
- 33 <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-76306>
- 34 <http://www.contralinea.com.mx/c9/html/cpoder/cpoder02dic02.html>
- 35 <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/06/24/905678>
- 36 <http://www.jornada.unam.mx/2007/10/05/index.php?section=estados&article=038n2est>
- 37 <http://www.24-horas.mx/ney-gonzalez-se-une-a-gobernadores-bajo-sospecha/>
- 38 [http://barrainformativa.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4356:exigen-al-gobernador-gabino-cue-explicar-audio-escandalos-de-jorge-castillo&catid=39:oaxaca&Itemid=58](http://barrainformativa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4356:exigen-al-gobernador-gabino-cue-explicar-audio-escandalos-de-jorge-castillo&catid=39:oaxaca&Itemid=58)
- 39 <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/12/congreso-de-oaxaca-exonera-a-ulises-ruiz-de-juicio-politico>
- 40 <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/02/07/ex-gobernador-ulises-ruiz-premio-a-sus-colaboradores-con-bonos-millonarios>
- 41 <http://www.despertardeoaxaca.com/?p=15325>
- 42 <http://www.proceso.com.mx/?p=300466>
- 43 <http://www.animalpolitico.com/2011/01/el-millonario-gasto-de-mario-marin-por-el-caso-lydia-cacho/#axzz2ocJrwpCo>
- 44 <http://www.animalpolitico.com/2011/01/mario-marin-triplicara-la-deuda-de-puebla/#axzz2ocJrwpCo>
- 45 <http://www.diariocomo.com/noticiacom.php?&tid=99088&articulo=Sexenio%20de%20Melquiades,%20m%E1s%20corrupto%20que%20el%20de%20Mar%EDN>
- 46 <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/05/27/francisco-garrido-patron-de-queretaro>
- 47 <http://www.sinembargo.mx/22-05-2012/240142>
- 48 [http://periodicodigital.com.mx/notas/felix\\_gonzalez\\_canto\\_millonario\\_a\\_costa\\_de\\_deuda\\_publica#.Ury6stLuKKo](http://periodicodigital.com.mx/notas/felix_gonzalez_canto_millonario_a_costa_de_deuda_publica#.Ury6stLuKKo)
- 49 <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/25/index.php?section=estados&article=039n2est>
- 50 <http://sanluisalinstante.com/descubren-uso-ilicito-de-toranzo-tenencia-y-preparan-denuncia-penal/>
- 51 [http://www.milenio.com/estados/Inhabilitan-gobernador-SLP-ejercer-publicos\\_0\\_169183174.html](http://www.milenio.com/estados/Inhabilitan-gobernador-SLP-ejercer-publicos_0_169183174.html)
- 52 <http://adiscusion.com/index.php/estatal/noticias-estatales/politica/2004-alarma-la-deuda-que-adquirio-sinaloa-en-tres-anos-de-gobierno-malovista-pan>
- 53 <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=597236>
- 54 <http://riodoce.mx/noticias/reportaje/los-millones-de-los-millan>
- 55 <http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=113629&relacion=dossierpolitico&criterio=pompa>

- <sup>56</sup> <http://www.proceso.com.mx/?p=104791>
- <sup>57</sup> <http://www.adnpolitico.com/ciudadanos/2013/05/16/perfil-quien-es-andres-granier-y-de-que-se-le-acusa>
- <sup>58</sup> <http://www.proceso.com.mx/?p=239063>
- <sup>59</sup> <http://www.vanguardia.com.mx/pgrasegurapropiedadesdeeeugeniohernandezflores-1304671.html>
- <sup>60</sup> <http://www.redpolitica.mx/nacion/giran-orden-de-aprehension-contra-yarrington-en-eu>
- <sup>61</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/23/estados/035n1est>
- <sup>62</sup> <http://www.informador.com.mx/mexico/2013/463880/6/el-pan-denuncia-ante-pgr-a-javier-duarte-y-fidel-herrera.htm>
- <sup>63</sup> [http://www.razon.com.mx/spip.php?page=imprimir\\_articulo&id\\_articulo=35765](http://www.razon.com.mx/spip.php?page=imprimir_articulo&id_articulo=35765)
- <sup>64</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2005/12/01/index.php?section=estados&article=042n6est>
- <sup>65</sup> <http://www.animalpolitico.com/2011/10/piden-juicio-contra-ivonne-ortega-por-deuda-de-yucatan/#axzz2piYWK2yL>
- <sup>66</sup> <http://www.eluniversal.com.mx/notas/418206.html>
- <sup>67</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2001/02/14/010n1pol.html>
- <sup>68</sup> [http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=&cat=13&id\\_nota=801130](http://excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=&cat=13&id_nota=801130)
- <sup>69</sup> <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/27/920670>
- <sup>70</sup> <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/11/25/gobierno-de-zacatecas-niega-tener-fin-politico-en-auditorias-a-antecesora>

## **Bibliografía.**

- Joaquín, Abellán. Poder y política en Max Weber. México, Biblioteca nueva. 2004.
- John, Ackerman. Organismos autónomos y democracia. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Siglo XXI, 2007.
- John, Ackerman. Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina en Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga (Coord). Homenaje al Dr. Emilio Rabasa México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Siglo XXI, 2010.
- Manuel, Aragón. Constitución, democracia y control. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Rafael, Aranda. Poliarquías urbanas. México, Porrúa, IFE, 2004.
- Aristóteles. Política. 19 ed, México, Porrúa, 2000.
- César, Astudillo. El desempeño de la justicia constitucional en las entidades federativas. En Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Justicia constitucional de las entidades federativas. Memorias de la cuarta mesa redonda. México, 2008.
- César Astudillo, Lorenzo Córdova. Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Jalisco, 2010.
- Daniel, Barceló. La responsabilidad política en el sistema presidencial estatal mexicano, Un análisis conceptual. en Jorge Carpizo y Carol B. Arriaga (Coord). Homenaje al Dr. Emilio Rabasa, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Siglo XXI, 2010.
- Daniel, Barceló. La reforma del estado en las entidades federativas. De la autocracia presidencial a la democracia presidencial en los estados. en Máximo Gámiz et al (Coord.) en Derecho constitucional estatal. México, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, 2009.
- José, Barragán. El Federalismo Mexicano. Visión histórica constitucional. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

Roger, Bartra. Caciquismo y poder político en el México rural. 7° ed. México, Siglo XXI, 1985.

Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg. La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México, Ed. Cal y arena, 2005.

Francisco, Berlín. Derecho parlamentario. México, Fondo de Cultura Económica. 1993.

Norberto, Bobbio y Michelangelo, Bovero. Origen y fundamento del poder político. Grijalbo, 1985

Norberto, Bobbio. Liberalismo y democracia. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Norberto, Bobbio. El Futuro de la Democracia. 3ra ed., México. Fondo de Cultura Económica. 2001,

Norberto, Bobbio. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. trad. Fernández Santillán, 2da ed., México., Fondo de Cultura Económica. 2001

Michelangelo, Bovero. Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores., México, Editorial Trotta. 2002.

José Luis, Caballero. Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes. en Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, núm.30, 2000.

Miguel, Carbonell. El nuevo papel del Poder Judicial y la Transición a la democracia en México. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídica. 2003.

Miguel, Carbonell. Los derechos fundamentales en México. Porrúa, 3ra ed., Mexico, 2009,

Jaime, Cárdenas. Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, 2da ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000.

Jaime, Cárdenas. La argumentación como derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2005.

Jorge, Carpizo. El presidencialismo mexicano. México, Siglo XXI, 1978.

Jorge, Carpizo. Estudios Constitucionales. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1980.

Jorge, Carpizo y Jorge, Madrazo. Derecho constitucional. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.

Guillermo, Cejudo. Para entender. Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos. México, Nostra, 2007

Marcos Alejandro, Celis. El papel del poder judicial en el esquema de división de poderes de las entidades federativas. en Máximo, Gámiz y Enrique, Rivera (Coord.) Las aportaciones de las entidades federativas a la reforma del estado. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2005.

Hugo, Concha y José Antonio, Caballero. Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2001.

Arnaldo, Córdova. La nación y la constitución. La lucha por la democracia en México. México, Claves latinoamericana, 1989.

Lorenzo, Córdova. Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad. en Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 58, núm. 4, octubre-diciembre, México. 1996

Lorenzo, Córdova y Pedro, Salazar. (Coord.) Re pensar a Bobbio. 2da ed., México, SigloXXI, 2007.

Lorenzo, Córdova. Estado actual y futuro de los órganos autónomos en Memorias. Tercer Congreso Nacional de Organismos públicos Autónomos. Autonomía, reforma legislativa y gasto público. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008.

Lorenzo, Córdova. Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente. México, Fondo de Cultura Económica, UNAM-IIJ, 2009.

Lorenzo, Córdova. El sistema representativo en Hector, Fiz-Zamudio y Diego, Valadés (Coord.) en Formación y perspectivas del estado en México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

Lorenzo, Córdova. La democracia constitucional y el control de las reformas constitucionales. Publicación electrónica, núm. 1, 2011, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

José Antonio, Crespo. Votar en los estados. Análisis comprado de las legislaciones electorales estatales en México, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1996.

Robert, Dahl. La democracia y sus críticos. Barcelona, Ed. Paidós, 1993, 2da ed.

Robert, Dahl. La poliarquía. Participación y oposición. México, Ed. Rei, 1996.

Maurice, Duverger. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona. Ed. Ariel,

Alexei Julio, Estrada. El ombudsman en Colombia y México. Una perspectiva comparada. en Cuadernos Constitucionales México- Centroamérica 7, México, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

Luigi, Ferrajoli. El papel de la función judicial en el Estado de derecho. en Manuel, Atienza y Luigi, Ferrajoli,. Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.

Luigi, Ferrajoli. Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Vol. I Teoría del derecho., Madrid, Trotta, 2011.

Luigi, Ferrajoli. Principia Iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Vol. II Teoría de la democracia., Madrid, Trotta, 2011.

Guglielmo, Ferrero. El poder. Los genios invisibles de la ciudad. Buenos Aires. Interamericana., 1943,

Marcel, Figueiredo. El carácter contra mayoritario del poder judicial. ¿Una preocupación sobre todo norteamericana? en Pablo Luis, Manili. (Coord.) Marbury vs Madison, Reflexiones sobre una sentencia bicentenaria. México, Porrúa. 2011.

Héctor, Fix-Zamudio y Salvador, Valencia. Derecho Constitucional mexicano y comparado. México, Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

Máximo, Gámiz. Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas. 3ra ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2003.

Máximo, Gámiz, Astudillo, C. *et al.* Derecho constitucional estatal. Memorias del VI y VII Congresos Nacionales de Derecho Constitucional de los Estados. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2009.

Manuel, García-Pelayo. *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid, Alianza editorial. 1984.

Eduardo, Guerrero. *Para entender la transparencia*. México, Nostra, 2008.

Silvia, Gómez Tagle. *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*. 2da ed., México, El Colegio de México, 2001.

Pablo, González Casanova (Coord.) *Las elecciones en México: Evolución y perspectivas*. México, Siglo XXI, 1985.

Manuel, González Oropeza. *La intervención federal en la desaparición de poderes*. 2da ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987,

George, Grayson. *Mexican Governors: The Nation's New Feudal Lords*, Center for Hemispheric policy, University of Miami. 10 de noviembre, 2010.

Riccardo, Guastini. *Estudios de teoría constitucional*. México, Fontamara. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Hamilton, Jay, Madison. *El federalista*. 2da ed., México, Fondo de Cultura Económica. 1780,

Rogelio, Hernández. *El centro dividido. La nueva autonomía de los gobernadores*. México, El Colegio de México, 2008.

Thomas, Hobbes. *Leviathan o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. 2da ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Carla, Huerta. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. 3ra ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

Elizabeth del Carmen, Juárez. *Los sistemas electorales municipales como materia pendiente en el proceso de democratización en México (Estudio de caso Jalisco, Michoacán y Veracruz 2006-2010)*, México, FCPyS-UNAM, Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública (Especialidad Ciencia Política), 2010.

Hans, Kelsen. *Teoría general del derecho y del estado*. Textos universitarios. México, Universidad Nacional Autónoma de México. 1958.



Hans, Kelsen. *Esencia y valor de la democracia. Forma del estado y filosofía.* México, Ediciones Coyoacán, 2005.

Arend, Lijphart. *Sistemas electorales y sistemas de partidos: Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990.* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

Karl, Loewenstein. *Political power and the governmental process.* The University of Chicago Press, Chicago, 1957.

José Luis, López. *Las elecciones municipales en México.* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

Pablo, Lucas Verdu. *Curso de derecho político. Vol. II. La crisis de la teoría del Estado en la actualidad, Federalismo y estado federal, La teoría de la Constitución en el marco del derecho político.* 3ra ed., Madrid, Tecnos, 1986.

Pablo Luis, Manili. (Coord.) *Marbury vs Madison, Reflexiones sobre una sentencia bicentenaria.* México, Porrúa. 2011.

Alonso, Lujambio. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana.* México, Ed. Océano, 2000.

Alonso, Lujambio. *¿Democratización vía federalismo? El Partido Acción Nacional, 1939-2000: La historia de una estrategia difícil.* México, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., 2006.

Viviane, Márquez. *El Pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)* México, El Colegio de México. 1995.

José Martínez. *México y sus gobiernos estatales. Dimensión de su administración y resultados de la gerencia pública.* México, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2010.

Luis, Medina. *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994.* 2° ed., México, Fondo de Cultura Económica. 1995.

Luis, Medina. *La invención del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX.* México, Fondo de Cultura Económica. 2004.

Irma, Méndez. *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003.* México, Fontamara, 2006.

Mauricio, Merino. El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos. México, Nostra, 2007.

Juan, Molinar. El tiempo de la legitimidad. México, Ed. Cal y arena, 1993.

Montesquieu. El espíritu de las leyes. Lib. XI, Barcelona, Origen, 2003.

Cecilia, Mora-Donatto. Temas selectos de derecho parlamentario. México, Universidad Anáhuac del Sur, Porrúa. 2001.

Dieter, Nohlen. Elecciones y sistemas electorales., Caracas, Nueva Sociedad. 1995.

Dieter, Nohlen. Sistemas electorales y partidos políticos. 3° ed., México, Fondo de Cultura Económica. 2004.

Dieter, Nohlen. Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. en Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina. Nohlen, Dieter; et al. (Comps.), 2°ed., México, Fondo de Cultura Económica. 2007.

Moisés, Ochoa. La reforma municipal. 2° ed., Porrúa, México, 1968.

Francisco J., Osornio. Aspectos jurídicos de la administración financiera en México. México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1992.

Francisco, Paoli Bolio. Reflexión retrospectiva sobre la Constitución de 1824 en Diego, Valadés y Daniel, Barceló (Coord.) Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2008.

Susana, Pedroza. Órganos constitucionales autónomos en José María Serna y José Antonio caballero. Estado de Derecho y transición jurídica. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

Fernando, Pérez Correa. Temas del federalismo ¿De la Centralización a la fragmentación? México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2003.

Jacqueline, Peschard. La dimensión federal de la democratización electoral en El federalismo electoral en México. Peschard, Jaqueline (Coord.), México, 2008.

Emilio, Rabasa. La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México. 7°ed., México, Editorial Porrúa. 1912,

Diego, Reynoso. Votos ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital., México, Porrúa. 2004.

J.-J. Rousseau. El contrato social. México, Universidad Nacional Autónoma de México UNAM,

José, Ruíz. Estudios de derecho político de estados y municipios.3ra ed., México. Porrúa, 1986.

George, Sabine. Historia de la Teoría Política. 3ra ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Pedro, Salazar. La democracia constitucional. Una radiografía teórica. México, Fondo de Cultura Económica. 2006.

Giovanni, Sartori. Ingeniería constitucional comparada. 3°ed., México, Fondo de Cultura Económica. 2003.

José María, Serna. El Sistema Federal Mexicano. Un análisis jurídico. 2da ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, 2009,

Alexis, de Tocqueville. La democracia en América, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Filiberto, Ugalde. Órganos constitucionales autónomos. en Revista del Instituto de la Judicatura Federal, No. 29 México, 2010.

Diego, Valadés. El Control del Poder., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1998.

Leonardo, Valdés. Sistemas electorales y de partidos. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. No.7 IFE, México. 1995

Josep M., Vallès y Agustí, Bosch. Sistemas electorales y gobierno representativo. Barcelona, Editorial Ariel, 1997.

Manuel, Villa. El archipiélago mexicano. México, Cal y arena, 1990.

Max, Weber. Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Fondo de cultura económica. 1992.

Gustavo, Zagrebelsky. El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. Madrid, Trotta, 1995.

## Hemerografía.

Arnaldo, Córdova. Repensar el federalismo. En diálogo y debate. No. 4, México, 1998.

Jesús Alejandro, Espinosa. Dispendio. [en línea]. en Nexos, 1 de diciembre 2013. URL: <http://www.nexos.com.mx/?p=15590#ftn2>

Ezequiel Gil y Alonso Lujambio. Gobiernos divididos. Tres apuntes. [en línea]. México, Voz y voto, Abril 2009. Dirección URL: [http://vozyvoto.com.mx/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=151&Itemid=57](http://vozyvoto.com.mx/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=151&Itemid=57)

Leo, Zuckerman. Los nuevos virreyes en Semanario Proceso, edición 1393, México, 27 de Abril 2003

Leo, Zuckerman. Los virreyes, seis años después [en línea]. en Excelsior, México, 12 de julio 2009., Dirección URL: <http://www.selecciondeprensa.info/print.php?session=0&module=ImprimirCompleto&titular=46418>

“Acredita el TEPJF desacato de Cervera a ejecución de fallo” [en línea]. México, La Jornada, 14 de febrero 2001, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2001/02/14/010n1pol.html>

“Aguascalientes, permisos fuera de la ley” [en línea]. México, Proceso, 25 de junio 2005, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=227789>

“Juicio político a Patricio Martínez” [en línea]. México, El Universal, 21 de octubre 2005, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/59005.html>

“Comisión estatal de derechos humanos, desprestigio y decadencia” [en línea]. México, La Jornada, 18 de junio 2007, Dirección URL: <http://www1.lajornadaquerrero.com.mx/2007/06/18/index.php?section=politica&article=002a1pol>

“Ven un retroceso en desaparición de transparencia en Querétaro” [en línea]. México, El Univesal, 9 de marzo 2008, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/488600.html>

“Nepotismo de la familia Montañó y Cota” [en línea]. México, Contralínea, 2° quincena de junio 2008, Dirección URL: <http://www.contralinea.com.mx/archivo/2008/junio2/htm/nepotismo-familias-montanno-y-cota.htm>

“Renunció el titular del Instituto Electoral de Jalisco por falta de condiciones para trabajar” [en línea]. México, La Jornada, 26 de septiembre 2008, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/26/index.php?section=estados&article=035n1est>

“PAN se queda sin candidato en Aguascalientes” [en línea]. México, El mañana.com.mx, 5 de mayo, 2010, Dirección URL: <http://www.elmanana.com.mx/notas.asp?id=179533>

“Congreso de Oaxaca exonera a Ulises Ruíz de juicio político” [en línea]. México, CNN México, 12 de agosto 2010, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/12/congreso-de-oaxaca-exonera-a-ulises-ruiz-de-juicio-politico>

“Revela informe presuntos sobornos de Sempra al entonces gobernador Elorduy” [en línea]. México, La Jornada, 24 de febrero 2011, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/02/24/politica/024n1pol>

“Tlaxcala: Inhabilitan a Héctor Ortiz 5 años para ocupar cargos público” [en línea]. México, La Jornada, 23 de Enero 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2012/01/23/estados/035n1est>

“Denuncia PRD intromisión de Javier Duarte en proceso electoral de Veracruz” [en línea]. México, Radio Fórmula, 19 de febrero 2013, Dirección URL: <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=305188>

“El estado mexicano ofrece disculpas por caso Atenco ante la CIDH” [en línea]. México, Excelsior, 14 de marzo 2013. Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/03/14/889022>

“Sedesol-Veracruz: El uso del hambre” [en línea]. México, Proceso.com.mx, 20 de abril 2013, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=339658>

“Exigen alumnos de Ayotzinapa juicio político a Aguirre Rivero” [en línea]. México, La Jornada, 19 de mayo 2013, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/19/politica/008n1pol>

“El PAN mantiene bajo la lupa a cinco gobernadores priistas” [en línea]. México, CNN México, 31 de mayo 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/31/el-pan-mantiene-bajo-la-lupa-a-cinco-gobernadores-priistas>

“Por corrupción José Murat es denunciado ante la PGR” [en línea]. México, El despertar de Oaxaca, 2 de julio 2013, Dirección URL: <http://www.despertardeoaxaca.com/?p=15325>

“La designación en la CDHDF, intereses políticos que ponen en riesgo la protección de derechos humanos en la Ciudad de México” [en línea]. México, Designaciones públicas. Observatorio ciudadano, 7 de octubre 2013, Dirección URL: <http://designaciones.articulo19.org/blog/?p=257>

“Más impugnaciones contra la designación de Perla Gómez” [en línea]. México, Proceso, 21 de noviembre 2013, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=358443>

“Órganos estatales de transparencia reprueban en garantizar acceso a la información” [en línea]. México, Animal Político, 8 de enero 2014, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2014/01/los-organos-estatales-de-transparencia-reprueban-en-garantizar-el-acceso-la-informacion/#axzz2poTk2q00>

### **Otras fuentes.**

Índice estatal de transparencia presupuestal. Dirección URL: <http://imco.org.mx/es/temas/gobiernos-finanzas-publicas/resultados-del-indice-estatal-de-transparencia-presupuestal-2011>

“¿Quiénes fueron los 9 periodistas asesinados en Veracruz durante la gestión de Duarte” [en línea]. México, Aristegui noticias, 3 de abril 2013, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/0304/mexico/quienes-fueron-los-9-periodistas-asesinados-en-veracruz-durante-la-gestion-de-duarte/>

Gasto y deuda pública estatal ¿para qué? Dirección URL: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Gasto-y-deuda-p%C3%BAblica-en-las-entidades-federativas-Mexico-Evalua-jul2013-vf.pdf>

“México. Aumento de las violaciones de los derechos humanos y de la impunidad” [en línea]. Octubre-Noviembre 2013, Dirección URL: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/019/2013/en/c23f3c38-4a0c-45f8-8165-2978eb3eee12/amr410192013es.pdf>

“Mensaje del Consejero Presidente provisional del IFE Lorenzo Córdova Vianello, durante la sesión extraordinaria del Consejo General”. México D.F. a 8 de enero de 2014 [en línea]. México, Animal Político, 9 de enero 2014, Dirección URL: [http://www.animalpolitico.com/2014/01/asume-cordova-vianello-presidencia-temporal-del-ife/?fb\\_action\\_ids=10153699002295224&fb\\_action\\_types=og.recommends&fb\\_source=feed\\_opengraph&action\\_object\\_map=%7B%2210153699002295224%22%3A340658869410026%7D&action\\_type\\_map=%7B%2210153699002295224%22%3A%22og.recommends%22%7D&action\\_ref\\_map=%5B%5D#axzz2s5Ubcwvi](http://www.animalpolitico.com/2014/01/asume-cordova-vianello-presidencia-temporal-del-ife/?fb_action_ids=10153699002295224&fb_action_types=og.recommends&fb_source=feed_opengraph&action_object_map=%7B%2210153699002295224%22%3A340658869410026%7D&action_type_map=%7B%2210153699002295224%22%3A%22og.recommends%22%7D&action_ref_map=%5B%5D#axzz2s5Ubcwvi)