



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**GOBIERNOS DE COALICIÓN Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

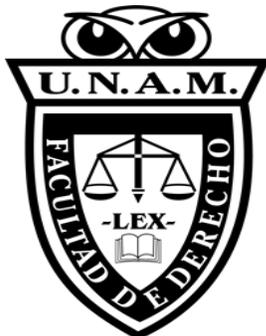
**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**CARLOS ETHIAN GONZÁLEZ LÓPEZ**



**ASESOR DE TESIS:  
DR. HÉCTOR VILLEGAS SANDOVAL**

**CIUDAD UNIVERSITARIA. CD.MX. 2021**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

**A LA MEMORIA DE**  
***María del Pilar López García***  
**(1955-2020)**



Abi, te amaré por la eternidad pues durante 22 años, me iluminaste con fortaleza, amor y cariño, pero a causa del virus SARS-CoV-2 partiste dejando un gran vacío.

**A LA GLORIA DEL GRAN ARQUITECTO DEL UNIVERSO**

Por ser mi guía y protector en cada momento

**A MI MADRE KARLA AIDEÉ GONZÁLEZ LÓPEZ**

Por su apoyo incondicional y amor constante

**A MI FAMILIA; MI TÍA PERLA ARLEN, MI TÍO CARLOS, MI  
HERMANA KARLA XIMENA, MI HERMANO ISRAEL HEMAN, MIS  
PRIMOS, RAYNELL Y VALENTINA**

Por siempre apoyarme, cuidarme, acompañarme y exhortarme, porque como familia hemos superado diversos obstáculos. Sé todos los sacrificios que hicieron pensando en mí, y valoro todo su esfuerzo. Los amo mucho.

**A MIS ABUELOS MARÍA DEL PILAR LÓPEZ GARCÍA (†) Y CARLOS  
GONZÁLEZ GARCÍA**

Porque desde pequeño me cuidaron como si fueran mis padres, gracias a ustedes atesoró bellos recuerdos de mi infancia.

**AL DR. HÉCTOR VILLEGAS SANDOVAL**

Por ser mi mentor, jefe, maestro, profesor, amigo y guía.  
Gracias por su profesionalismo y acompañamiento en este trabajo de investigación, por la confianza, aliento, enseñanzas.

**AURELIA ANTUNEZ**

Por ser más familia que aquellos con los que tengo un vínculo sanguíneo. Querida "tía", gracias por acercarse a mi abuela, su "comadrita" Pilar, para cuidarme, amarme y apoyarme cuando más lo necesité

**A HORACIO RUBIO PONCE**

Por ser como un padre y acompañarme desde pequeño.

**A MIS AMIGOS Y HERMANOS DEL ALMA,**

**José Rubén Mejía Duque  
Josué Raúl Domínguez Ramos**

**Brayan Adolfo Mejía Silva**

Porque me han permitido vivir a su lado grandes momentos y descubrir el significado de la palabra Fraternidad.

Ustedes me acompañaron en mis mayores alegrías y en una gran tristeza como la pérdida de mi abuela, gracias por su apoyo incondicional.

**A LOS AMIGOS QUE ME REGALÓ LA FACULTAD**

**Abigail Reyes**

**Sandra Rojas**

**Elsa Fernanda Torres**

**Paulina García**

**Andrea Valencia  
Andrés Frías**

**Hayde Hinojosa**

**Cristian Cruz**

**Miguel Ángel Saldaña**

**Eduardo Saldierna**

**Frida Mariana**

**Mauricio R. Aranza**

**Andrea Cacho  
Montserrat Castellanos  
Luis Mora**

**Andrés Frías**

**Erika Martínez  
Jonathan Pineda**

Por compartir conmigo estos cinco años de grandes sueños y metas cumplidas

## **A LOS CATEDRÁTICOS QUE MARCARON MI CARRERA**

**Dr. Roberto Vidal Méndez  
Dr. Raúl Contreras  
Bustamante  
Dr. Víctor Manuel Garay  
Garzón  
Mtra. Andrea Castro Ruíz  
Mtro. Israel Sandoval Jiménez  
Lic. Erik Bernardo Cedillo  
García**

**Mtra. Blanca Thalia Vega de  
Alba  
Mtra. Sarah Mis Palma León  
Dr. Héctor Villegas Sandoval  
Dra. Sonia Venegas Álvarez  
Lic. Yesica Maribel Coronel  
Rivera  
Dra. Karla I. Quintana  
Mtro. Moisés Gutiérrez Gómez  
Mtro. Ricardo Rojas Arevalo**

*Por las enseñanzas en el aula y en la vida*

## **A LA FACULTAD DE DERECHO**

*Por todo el conocimiento adquirido*

## **A MI AMADA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

*Por ser mi segundo hogar durante 8 años, por recibirme con los brazos abiertos y brindarme un sin número de oportunidades.*

## **A LA ESCUELA SECUNDARIA TÉCNICA 69 “CESAR USCANGA USCANGA”**

**Mtra. Iliana Barragán Fernández  
Ing. Luis Rodríguez Avilés  
Mtra. Leticia Hernández Donato**

**Víctor Mora Villanueva\_(†)**

*Por su apoyo para crear y desarrollaren mí una mentalidad ganador*

“El agradecimiento es la memoria del corazón”

Sirvan estas líneas para recordar de forma permanente mi agradecimiento a todos  
los que fueron, son y serán

“Amor, Orden y Progreso”

“Por mi raza hablara el espíritu”

**“Ten siempre a Ítaca en tu mente.  
Llegar allí es tu destino.  
Más no apresures nunca el viaje.  
Mejor que dure muchos años  
y atracar, viejo ya, en la isla,  
enriquecido de cuanto ganaste en el camino”.**

**Poema Ítaca de Kavafis**

**GOBIERNOS DE  
COALICIÓN Y  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

## Índice

AGRADECIMIENTOS.....	3
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I GOBIERNOS DE COALICIÓN .....	14
1.1- ¿Qué es un gobierno de coalición?.....	15
1.2.-Sistema Presidencial Mexicano y Gobierno de Coalición.....	26
1.3-Reforma Constitucional del 10 de febrero de 2014 .....	36
1.4.-Regulación interna en materia de Gobiernos de Coalición.....	39
CAPÍTULO II GOBIERNOS DE COALICIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	42
2.1 Federalismo y Gobiernos de Coalición.....	43
2.2.- Poder, política y gobiernos de coalición: la toma de decisiones político-administrativas. ....	50
2.3.- El papel de la administración pública en los gobiernos de coalición .....	54
2.4.- Planeación, y evaluación en los gobiernos de coalición .....	68
CAPÍTULO III GOBIERNOS DE COALICIÓN Y ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS. 75	
3.1.- Descentralización, desconcentración y concentración rumbo a los gobiernos de coalición. ....	76
3.1.1. CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA. ....	77
3.1.2. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	79
3.1.3. DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.....	81
Distinción entre Órgano Desconcentrado y Organismo Descentralizado.....	82
3.2.- Órganos Constitucionales Autónomos rumbo a los gobiernos de coalición. ....	87
3.3.- Responsabilidades Administrativas en el gobierno de coalición.....	90
3.3.1.- Sistema Nacional Anticorrupción. ....	94
3.3.2 Faltas Graves y leves en el gobierno de coalición.....	98
CAPÍTULO IV HACIA UNA LEY GENERAL QUE REGULE LOS ARTÍCULOS 74, 76 Y 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN MATERIA DE GOBIERNOS DE COALICIÓN 103	
4.1.- Diferencia jurídica de la Coalición Electoral y Frente .....	104
4.2.- Contenido político de la ley .....	143
4.3.- Contenido Administrativo de una ley.....	145
CAPÍTULO V VIABILIDAD DE UN GOBIERNO DE COALICIÓN.....	150
5.1.- Antecedentes de los gobierno de coalición .....	151
5.2.- Antecedentes del gobierno de coalición en México .....	157
Representación pluripartidista.....	165
5.4.- Operabilidad gubernamental.....	168
Inoperabilidad gubernamental generalizada .....	169
Conclusiones.....	173
Fuentes Selectas .....	174

## INTRODUCCIÓN

---

Los gobiernos de coalición son una herramienta beneficiaria para la democracia, sin embargo, para los Estados Unidos Mexicanos su aplicación es relativamente reciente.

La inoperancia legislativa es un gran problema para la evolución de cualquier sistema político ya que, al existir múltiples enfoques e ideologías con diversas propuestas de cambio, pero sin una mayoría se ocasiona el estancamiento de estos y ese es el principal problema que la herramienta de los gobiernos de coalición busca solucionar.

El 1° de diciembre del año 2000 Vicente Fox Quesada tomó protesta como el 64° presidente de la República Mexicana, siendo el primer presidente que no pertenecía al Partido Revolucionario Institucional, a su vez el 1° de septiembre comenzó la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, con un total de 60 senadores y 211 diputados pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional, el gobierno de Vicente Fox se enfrentó a la inoperatividad legislativa que significaba ser el primer gobierno contrario al PRI en tomar el ejecutivo. Con un bloqueo legislativo el gobierno del Partido Acción Nacional requirió de una ardua y difícil negociación para poder llevar a cabo su agenda.

Posteriormente el 1° de diciembre del año 2012, Enrique Peña Nieto tomó protesta como presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Estableció una política de numerosos y significativos cambios legislativos. El 2 de diciembre de ese mismo año, en el castillo de Chapultepec se creó el pacto político nacional conocido como “Pacto por México” en el cual Enrique Peña Nieto jugó uno de los papeles más relevantes como el titular del Ejecutivo, Gustavo Madero Muñoz como presidente del Partido Acción Nacional y Jesús Zambrano como presidente del Partido de la Revolución Democrática; posteriormente se sumó el Partido Verde Ecologista de México. El Pacto por México reunía a las principales fuerzas políticas del país y tenía como objetivo la aprobación de las reformas que no habían sido aprobadas por la falta de un común acuerdo en el Congreso de la Unión. Se creó un Consejo Rector y una Coordinación Técnica para dirigir las negociaciones, el pacto tuvo diversos triunfos entre los que destacan: la reforma educativa, la reforma

energética, y la reforma de telecomunicaciones. Esto sentó un precedente de lo fructífero de la cooperación partidista en materia legislativa, aunque el pacto político jamás se elevó a rango de Gobierno de coalición.

Durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, en el año 2014, se comenzó a abordar la regulación de los gobiernos de coalición con la reforma del artículo 89 constitucional en el cual se brindó la facultad para que los próximos presidentes en sus facultades como ejecutivos federales crearan gobiernos de coalición. A pesar de ello, la legislación actual carece de una ley reglamentaria en materia de Gobiernos de Coalición, lo que nos hace pensar que existe un gran desconocimiento de estos o un desinterés por regularlos adecuadamente, incluso ambos.

Estos representan una alternativa significativamente útil para el desestancamiento del sistema político mexicano en las próximas administraciones gubernamentales y el hecho de que no exista la regulación suficiente y necesaria para lograr que este instrumento sea completamente útil y eficaz nos demuestra la importancia de realizar una investigación y análisis legislativo para determinar los elementos faltantes en nuestra legislación actual para que el gobierno de coalición se pueda presentar de manera fáctica.

Es importante realizar un breve estudio sobre los distintos modelos de gobierno que se han hecho presentes en Europa y Latinoamérica para establecer una definición concreta de los gobiernos de coalición y realizar una comparación con base en, la herencia político-jurídica que recibimos de los países europeos, los aciertos y desaciertos de los diferentes modelos de gobierno y el contexto político-social en el cual se presentan los gobiernos de coalición en México.

Para tener un mejor entendimiento de cómo es que en México se han hecho presentes los gobiernos de coalición debemos examinar las transiciones políticas por las que ha pasado el país.

Es bien sabido que los Estados Latinos, una vez consumada su independencia, en su mayoría optaron como forma de gobierno por un sistema que concentraba todo el poder en la figura de un presidente. Esto trajo consigo algunas ventajas que posteriormente se vieron opacadas por las consecuencias del centralismo que

comenzó a tener presencia en los Estados recientemente creados, lo cual podemos ejemplificar con la dictadura del presidente Porfirio Díaz en México, caracterizada por haber sido económicamente beneficiosa en un principio, pero finalmente ocasionando una notoria desigualdad social y la presencia de numerosas violaciones a los Derechos Humanos de ciertos sectores de la población.

Con el paso de los años la inconformidad social aumento, además de la exigencia de mejores gobiernos que subsanaran las deficiencias de los demás, lo que derivó en la creación de nuevos partidos políticos con ideologías divergentes a las tradicionales, lo cual termino por favorecer a la diversificación política y a la evolución del presidencialismo. De esta última podemos decir que se le otorgo más poder a las asambleas legislativas con el fin de sustituir el sistema centralista por uno de contrapesos.

Eventualmente se hizo presente el sistema multipartidista, en el cual el poder se ve fragmentado en al menos dos bloques políticos, y aunque este sistema da pauta para que exista una mayor pluralidad de ideas, la realidad es que en México trajo consigo algunos problemas como la poca cooperación entre partidos y la nula aprobación e implementación de nuevos proyectos de ley que se adecuaran a las necesidades de la población conforme al cambiante contexto social que se presentaba. En respuesta a los conflictos previamente mencionados, empezaron a surgir los gobiernos de coalición, los cuales, además de definirlos, es importante distinguirlos de los acuerdos de campaña. Finalmente, en el año 2014 se realizo una reforma que contemplaba a los gobiernos de coalición con el fin de que pudiera optarse por esta forma de gobierno en el proceso electoral del 2018.

Para tener un mejor entendimiento de los aciertos y desaciertos del modelo de gobierno estudiado es necesario profundizar en la Reforma del 10 de febrero del 2014, la cual trajo oportunidades de mejora, sin embargo, también se hizo visible la insuficiencia de esta para una correcta implementación de un gobierno de este modelo en nuestro país debido a que ciertos rubros de esta quedaron pendientes y no se ha tenido la iniciativa de retomarlos, principalmente por los resultados del

proceso electoral del 2018 en el que el multipartidismo se vio considerablemente debilitado.

Pero analizar el contexto histórico, social y político no es suficiente para dar respuesta a la hipótesis planteada en este escrito, debemos realizar un repaso sobre la centralización, descentralización y desconcentración administrativas del país y el fundamento legal de estas. También realizaremos un breve análisis de los Organismos Constitucionales Autónomos y su autonomía administrativa para posteriormente ser capaces de determinar las responsabilidades administrativas de los gobiernos de coalición y su implementación en conjunto con el Sistema Nacional Anticorrupción con base en el fundamento legal constitucional vigente.

La importancia del estudio del contenido previamente mencionado radica en establecer el panorama político-jurídico en el cual se formularia un proyecto de ley que regule los Artículos 74, 76 y 89 de la Constitución Política en materia de gobiernos de coalición y determinar la viabilidad de implementación de este modelo de gobierno en los Estados Unidos Mexicanos.

## **CAPÍTULO I GOBIERNOS DE COALICIÓN**

---

## 1.1- ¿Qué es un Gobierno de Coalición?

### Modelos de Gobierno

A lo largo de los años los diversos tipos de gobiernos alrededor del mundo han tenido diversos éxitos o fracasos, ante esta situación el debate de cuáles son los mejores o peores modelos de gobierno ha estado siempre presente, pues el enfoque que tengan los mismos repercute en el bienestar y desarrollo de la misma nación, la transición de un modelo de gobierno a otro se ha visto generalmente ante grandes defectos producidos por los mismos, como lo pueden ser la incapacidad de solventar problemáticas nacionales, imposición de políticas que disminuyan la libertad de expresión y demás.

En la época actual, la mayoría de los países han abandonado la monarquía, que fue la principal forma de gobierno por un largo periodo, sobre todo en los países europeos, como forma de gobierno preferente, ante los desempeños déspotas de sus últimos reyes y reinas, optando por un nuevo sistema parlamentario en la mayor parte de los países europeos<sup>1</sup>, en el caso de Latinoamérica, la situación ha sido un poco diferente.

### Modelos de Gobierno Europeos

En el caso de los países europeos, los estragos y abusos de un sistema de gobernanza que concentraba el poder en una persona o en un grupo pequeña de las mismas tuvo el comienzo de su fin tras la revolución francesa. Tras este importante acto, el resto de los países europeos, hartos de los abusos y

---

<sup>1</sup> Liebert, Ulrike *“Parlamento Y Consolidación De La Democracia En La Europa Del Sur”*. Revista Española De Investigaciones Sociológicas, España, Numero 42, Abril-Junio 1988, Pág. 93-136. <file:///D:/Dialnet-ParlamentoYConsolidacionDeLaDemocraciaEnLaEuropaDe-249187.pdf>.

humillaciones que cometían los tiranos contra su pueblo optaron por un nuevo sistema que se centrara en un sistema mayor equilibrado<sup>2</sup>.

Para ello buscaron evitar la concentración del poder que tanto sufrimiento les había traído y optaron por fortalecer la famosa división de poderes. El sistema tripartito de poderes adoptado tras la revolución francesa es clara muestra de ello, pues para evitar nuevamente atropellos de los regentes ejecutivos, se les mermaron legalmente las funciones y facultades que podían realizar, en lugar de que el poder ejecutivo continuara con el camino anterior absolutista, comenzaron a ponérsele frenos y contrapesos al mismo, comenzando por brindar independencia y autonomía al poder legislativo y al poder judicial<sup>3</sup>.

En la práctica se obtuvieron grandes resultados, pues la misma naturaleza del sistema evitaba que se pudieran cometer decisiones unipersonales que afectarían a la población del país, el desconcentrar dicha facultad permitió el desarrollo de los primeros derechos humanos y con ello la cultivación de la semilla democrática<sup>4</sup>.

Con el paso de los años, la mayoría de los países europeos optó por fortalecer aún más al poder legislativo por el entendido representativo de su población que

---

<sup>2</sup> Pérez, Jorge *“La monarquía En La Historia Constitucional Europea”*, 1ª. Ed., Oviedo, Universidad de Oviedo, 2019, Pág. 41-91.

<sup>3</sup> Berning, Antonio, *“La División De Poderes En Las Transformaciones Del Estado De Derecho”*. Noticias Jurídicas, México, Núm. 33, Enero- Febrero 2009. <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4419-la-division-de-poderes-en-las-transformaciones-del-estado-de-derecho-i/>.

<sup>4</sup> Pérez, Jorge *“La monarquía En La Historia Constitucional Europea”*, 1ª. Ed., Oviedo, Universidad de Oviedo, 2019, Pág. 41-91.

este tenía y con ello surgieron algunos problemas que acechaban la misma estructura del sistema<sup>5</sup>.

Al tener una concentración clara del poder y de facultades en el poder legislativo y las correspondientes asambleas legislativas, comenzó a ocurrir que al igual que en la conformación poblacional que tenemos en las personas que viven en un país, no existía una inclinación decisiva en un sentido, sino que tras los resultados electorales se formaban diversos grupos políticos que debían de colindar ideas y trabajar en conjunto para poder continuar con la creación y emisión de leyes o de toma de decisiones sobre el rumbo de la nación<sup>6</sup>.

El hecho de que la operatividad gubernamental pendiese de la buena o mala voluntad de cooperación de las múltiples fuerzas políticas podía resultar bastante peligroso para los países con representantes inmaduros que antepusiesen su persona e intereses sobre la negociación en pro de la nación.

El problema vino cuando estos bloques diversos no podían ponerse de acuerdo y se presentaba una inoperancia gubernamental, puesto que la presentación de propuestas completamente contrastantes entre las dos o más fuerzas políticas impedía la unificación de objetivos y proyectos y con ello era imposible no solo escoger un camino nacional, sino también ejecutarlo.

El choque de desacuerdos fuese por motivos ideológicos o más de intereses generaba un verdadero problema nacional, que ponía en riesgo la prosperidad y continuidad del desarrollo y crecimiento del país, que podía presentarse sobre todo en momentos críticos que requerían de una actuación efectiva e inmediata.

---

<sup>5</sup> Pérez, Jorge *“La monarquía En La Historia Constitucional Europea”*, 1ª. Ed., Oviedo, Universidad de Oviedo, 2019, Pág. 91-110.

<sup>6</sup> Reniu, Josep, *“Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España”*, 1977-1996, Revista de Estudios Políticos, Barcelona, Núm. 155, Enero-Marzo 2012, <file:///D:/Dialnet-LosGobiernosDeCoalicionYSuIncidenciaSobreLosPresid-6437767.pdf>.

Para estas situaciones comenzaron a surgir diversas propuestas de solución, la disolución de las asambleas, la concentración del poder momentánea para atender la crisis y por supuesto ante estas problemáticas surgieron los primeros esbozos de los gobiernos de coalición<sup>7</sup>.

Los gobiernos de coalición son instrumentos para la gobernabilidad democrática que consiste en la unión de uno o más partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, convocados de manera expresa por el Presidente de la República, para elaborar un Programa de Gobierno de Coalición compartido que se somete a la aprobación del Senado.

La implementación de estos ha variado, pues dependen en un inicio del sistema de gobierno al que se integren como instrumento, en sistemas parlamentarios su uso se encuentra mucho más regulado y experimentado, sin embargo, en los Estados Latinoamericanos caracterizados por un presidencialismo centralista, su uso no comenzó hasta la llegada del multipartidismo.

### Modelos de Gobierno Latinoamericanos

Los países latinos tienen un recorrido bastante particular y diferente al que han tenido los países europeos, dado que son Estados de relativa reciente creación, pues la mayoría logró su independencia alrededor de los años 1800, la mayoría vivió una gran cantidad de dificultades para poder consolidarse como Estados y tras ello vivieron periodos de inestabilidad y guerrillas<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Reniu, Josep, “Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España”, 1977-1996, Revista de Estudios Políticos, Barcelona, Núm. 155, Enero-Marzo 2012, <file:///D:/Dialnet-LosGobiernosDeCoalicionYSuIncidenciaSobreLosPresid-6437767.pdf>.

<sup>8</sup> González, Pablo, “Pensamiento independentista latinoamericano, derechos humanos y justicia social”, Revista Criterio Jurídico Garantista, Núm. 2, Enero- Junio, 2010, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28407.pdf>.

Para esta consolidación, la mayoría optó por una concentración del poder y de las decisiones del mismo Estado en el Presidente, el mismo contaba con una gran cantidad de influencia sobre todos y cada uno de los aspectos relevantes que ocurrían en el país<sup>9</sup>.

Esta concentración del poder en una persona o partido político brindó múltiples beneficios y también múltiples problemas. Una de las principales ventajas fue la posibilidad de poder tener un mando único de diligencia, lo que permitió fortalecer la soberanía de las naciones ante las constantes y reiteradas intervenciones de las potencias extranjeras que previamente habían establecido colonias en el suelo americano<sup>10</sup>.

La existencia de un mando único permitía de la misma manera un liderazgo militar fijo y único, que permitía formar una resistencia mucho más efectiva permitió que estos comiencen a construir su independencia y autonomía del resto de países extranjeros y sus intereses por recuperar el territorio recién independizado.

De la misma manera, esta concentración de poder unipersonal permitía estructurar en un inicio los planes de construcción nacionales que seguirían las naciones, recién formadas, dirigiendo los pocos recursos y materias primas con las que contaban en un sentido único, agilizando así el rumbo del país.

Grandes beneficios los vimos en la posibilidad de crear y mantener proyectos a nivel nacional como fue la estructuración ferrocarrilera en el Estado Mexicano, elaborada por Porfirio Díaz, lo que permitió el desarrollo y crecimiento económico del país, llegando así a posicionarse como una potencia a nivel continental.

Lamentablemente y tras algunos periodos del centralismo comenzaron a surgir problemáticas, las más destacadas fueron una serie de dictaduras en toda la cultura Latinoamérica, casos como el Presidente Porfirio Díaz de México, Augusto

---

<sup>10</sup> Veliz, Claudio, *“La Historia Centralista en América Latina”*, 1ª. Ed., Chile, Universidad de Princeton Press, 2014, Pág. 300-350.

Pinochet de Chile o Manuel Noriega de Panamá, dejando ver algunos de los grandes defectos del sistema presidencialista centralista, dictaduras que produjeron una gran cantidad de laceraciones contra su mismo pueblo, generando una gran cantidad de violaciones a sus derechos humanos que se caracterizaban por una extrema violencia, los homicidios, secuestros, desapariciones y muchos crímenes más se hicieron parte de la vida diaria de los latinos ante la necesidad de perpetuarse en el poder de muchos tiranos<sup>11</sup>.

Esta concentración absoluta del poder, sin contrapesos de ningún tipo representaba una gran amenaza para la misma sociedad, pues los beneficios que se habían vivido con este sistema presidencialista en un inicio y que hemos ya mencionado se veían opacados por los regímenes de terror que venían con los mismos, al final la necesidad incesante de aquellos que ocupaban dichos cargos de mantenerse en el poder, terminaba por hacerles creer que ese poder valía más que su misma población e implementaron una gran variedad de crueles instrumentos para alcanzar su meta<sup>12</sup>.

Fue, con estos regímenes tiránicos que comenzó a crecer el descontento social y la exigencia de mejores gobiernos y con ello el surgimiento de partidos o ideas opositoras al gobierno en turno, esto favoreció a la libertad de expresión y poco a poco los espacios públicos y de gobernanza se fueron ampliando de manera importante<sup>13</sup>.

La mala noticia es que la transición política no cambió en la mayoría de los países, pues el cambio de gobernante o de partido político regente no representó el fin del

---

<sup>11</sup> Veliz, Claudio, *“La Historia Centralista en América Latina”*, 1ª. Ed., Chile, Universidad de Princeton Press, 2014, Pág. 220-263.

<sup>12</sup> Arratia, Alejandro, *“Dictaduras Latinoamericanas”*, Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Num. 1, Enero-Junio 2010, <https://www.redalyc.org/pdf/364/36415689004.pdf>.

<sup>13</sup> Veliz, Claudio, *“La Historia Centralista en América Latina”*, 1ª. Ed., Chile, Universidad de Princeton Press, 2014, Pág. 372-420.

presidencialismo, más bien comenzaron algunos periodos de transición, pero en lugar de que estos nuevos gobiernos cambiasen de pensar, mantuvieron las técnicas de opresión y las practicas que laceraban a la población civil con tal de perpetuarse en poder.

Tras algunos años más, el crecimiento de las asociaciones civiles y la exigencia del respeto a los derechos humanos para todas las personas, así como la condena social sobre los crueles actos de represión gubernamentales, algunos países comenzaron a ceder y a optar por sistemas más abiertos al ámbito democrático y dejaron atrás el presidencialismo centralista para optar por sistemas que priorizaran fortalecer la función legislativa o asambleísta<sup>14</sup>.

Al inicio, el cambio no afectó de manera inmediata al gobierno de estos países, pues al contar con muchos años de historia donde solo existía un partido político, al ser el más conocido siguió ganando las elecciones inmediatas y pese al avance en derechos políticos, la transformación de los gobiernos en la realidad no llegó de manera inmediata.

Fue con el paso de los años que los espacios críticos democráticos crecieron y con ello la exigencia de mejores condiciones, se comenzó a presionar al gobierno para que este diera resultados y ante el fracaso de este, los demás grupos políticos comenzaron a ocupar espacios de poco en poco hasta que se convirtieron en una fuerza que empezó a representar una amenaza para el grupo político en turno que gobernó en décadas<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Varetto, Carlos, *“Sistema De Partidos, Fragmentación De La Competencia Y Tasas De Reforma Estatal, Una Aproximación Ilustrativa Desde El Caso Argentino”*, Revista De Estudios Políticos, Núm. 169, Julio-Septiembre 2015, Páginas 167-199, <file:///D:/Dialnet-SistemaDePartidosFragmentacionDeLaCompetenciaYTasa-5198693.pdf>.

<sup>15</sup> González, Santiago, *“La Transición A La Democracia En México, Una Aproximación”*, Revista de Estudios Políticos, Núm. 69, Julio-Septiembre 1990, <file:///D:/Dialnet-LaTransicionALaDemocraciaEnMexico-27073.pdf>.

Otros países pasaron de este Unipartidismo a un enfoque mucho más amplio de diversas maneras, lamentablemente el uso de la violencia fue la medida más efectiva para terminar con la constante presión ejercida por el Estado contra la población.

En México podemos encontrar dos transiciones importantes donde cambiamos de un sistema gubernamental extremadamente centralizado y unipersonal a un nuevo régimen que al inicio se vislumbraba como una transición democrática. El primero se vivió con Porfirio Díaz y su grupo autodenominado como los “Científicos” con la Revolución Mexicana y el segundo la salida del partido político del PRI de la Presidencia Nacional en el año 2000<sup>16</sup>.

### Multipartidismo

Una vez abandonados los sistemas presidencialistas de corte centralista, el surgimiento de otros partidos políticos aumentó de manera importante, la libertad de expresión y el mismo desarrollo social permitió este crecimiento. La apertura a la democracia se vio sobre todo reflejada en los foros legislativos, pues pasamos de tener una integración absoluta del partido dominante a tener dos bloques políticos y luego tres o más<sup>17</sup>, esto es conocido como un sistema multipartidista.

El sistema multipartidista se caracteriza porque el poder político se representa en varios bloques políticos, por lo menos 2, es decir no existe un partido político que acapare una votación lo suficientemente grande como para contar con los escaños, legitimidad o representatividad necesarios para gobernar de manera

---

<sup>16</sup> Rosas, Javier, “Francisco I. Madero en la transición democrática de México”, 1905-1910”, Revista de Estudio Político, Núm. 25, Enero-Abril 2012, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162012000100006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162012000100006).

<sup>17</sup> González, Santiago, “La Transición A La Democracia En México, Una Aproximación”, Revista de Estudios Políticos, Núm. 69, Julio-Septiembre 1990, <file:///D:/Dialnet-LaTransicionALaDemocraciaEnMexico-27073.pdf>.

unilateral y sin la necesidad de una constante negociación y dialogo con el resto de las fuerzas o partidos políticos.

Fue hasta los años más recientes, a partir del año 2000, que en Latinoamérica que comenzamos a vivir algunos de los posibles problemas que pueden surgir con el multipartidismo o bien el voto fragmentado, cuando los diversos bloques políticos se niegan a cooperar entre ellos mismos, puede presentarse esta situación porque no existe ningún punto ideológico que compartan y se presenten como bloques antónimos o porque los personajes representantes de los bloques llevan pésimas relaciones privadas y públicas entre ellos mismos<sup>18</sup>.

Estos sistemas se vieron comprometidos con el paso de los años por una inoperancia, derivada de que, en diversas elecciones, los resultados terminaban brindando 2 o 3 bloques políticos con un poder similar que no terminaban de ponerse de acuerdo para escoger el rumbo de los países que gobernaban, esta situación tenía sus ventajas y desventajas, entre las ventajas encontramos se presenta el hecho de que tras décadas de represión y carencia de espacios de expresión, las personas finalmente contaban con representaciones más reales y a través de ellas podían externar sus opiniones y pensamientos, la rendición de cuentas y la exigencia hacía el gobierno fueron otra de las grandes ventajas que surgieron con este sistema multipartidista derivado esencialmente de la búsqueda de la oposición por obtener ventajas electorales.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> González, Santiago, *“La Transición A La Democracia En México, Una Aproximación”*, Revista de Estudios Políticos, Núm. 69, Julio-Septiembre 1990, <file:///D:/Dialnet-LaTransicionALaDemocraciaEnMexico-27073.pdf>.

<sup>19</sup> Varetto, Carlos, *“Sistema De Partidos, Fragmentación De La Competencia Y Tasas De Reforma Estatal, Una Aproximación Ilustrativa Desde El Caso Argentino”*, Revista De Estudios Políticos, Núm. 169, Julio-Septiembre 2015, Páginas 167-199, <file:///D:/Dialnet-SistemaDePartidosFragmentacionDeLaCompetenciaYTasa-5198693.pdf>.

Por estas razones comenzaron a surgir los gobiernos de coalición, figura que debemos de distinguir de los acuerdos de campaña política, donde diversos partidos se alían con la finalidad de juntar sus votos en pro de un candidato, por otro lado, los gobiernos de coalición representan un medio por el cual diversos partidos políticos se ponen a de acuerdo y proponen gobernar en conjunto para implementar los proyectos y leyes que promocionan y buscan trasladar a la realidad de su país<sup>20</sup>.

Permitiendo así que los gobiernos de los países que cuenten con esta facultad de conformar gobiernos de coalición posean la oportunidad de implementar el instrumento con el fin de evitar la inoperatividad de los gobiernos ante la división del voto o la fragmentación ideológica<sup>21</sup>.

#### *Causas Para La Conformación de un Gobierno de Coalición*

Las razones para que estos gobiernos de Coalición se formen y existan se debe a diversas razones, las cuales pueden variar según cada región y cada país, su conformación puede responder a la necesidad mera de poder gobernar ante la necesidad de por lo menos una mayoría relativa del partido político que desea emprender nuevos proyectos y leyes para su gobierno<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Barceló y Valadés(coords.), 2016, *“Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del Gobierno de Coalición”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

<sup>21</sup> Barceló y Valadés(coords.), 2016, *“Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del Gobierno de Coalición”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

<sup>22</sup> Barceló y Valadés(coords.), 2016, *“Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del Gobierno de Coalición”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Estos Gobiernos de Coalición permitirían que las propuestas realizadas por los bloques políticos conformantes se hicieran realidad y no quedarán únicamente en promesas electorales que debido a la ausencia de un poder político suficiente para proponerlas y concretarlas en el poder legislativo quedarían en el olvido.

De la misma manera, los gobiernos de coalición pueden surgir ante la necesidad de legitimar una fuerza política en su gobierno cuando en los resultados electorales, el primer bloque político ha vencido por poco a sus contrincantes o cuando hay más de 2 grupos políticos que se han repartido la votación de manera casi equitativa<sup>23</sup>.

También podemos destacar aquellas situaciones en las que el acuerdo no se dé por necesidad, sino más bien que las fuerzas políticas decidan realizar un gobierno de coalición porque colindan en ideas y desean encarar los retos de la gobernación en conjunto para encontrar mayores soluciones e ideas para solventar los múltiples conflictos que lleguen a surgir<sup>24</sup>.

También podríamos llamar a estos Gobiernos de Coalición como instrumentos que buscan generar justicia electoral, pues como hemos mencionado en los sistemas de gobierno centralizados como el presidencialismo, los resultados electorales no son precisamente justos, pues aunado ya de por sí a la poca participación ciudadana, es poco frecuente que algún partido político obtenga más del 50% de votos en las elecciones presidenciales y pese a ello una vez entrado el periodo de gobernanza, la repartición es absoluta para el bando ganador, caso contrario a aquellos sistemas donde se pone en primacía la representación electoral en

---

<sup>23</sup> *“Coaliciones, Una guía para partidos políticos”*, 1ª. Ed., Noruega, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo, Páginas 1-40.

<sup>24</sup> *“Coaliciones, Una guía para partidos políticos”*, 1ª. Ed., Noruega, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo, Páginas 21-32.

sistemas parlamentarios que reflejan de una manera mucho más real la decisión de las personas<sup>25</sup>.

Podemos concluir entonces, que los gobiernos de coalición son un instrumento utilizado principalmente en sistemas parlamentarios que ha comenzado a implementarse en los sistemas presidencialistas latinoamericanos ante la necesidad de mejorar las relaciones y negociaciones entre los diversos partidos políticos que conforman el sistema multipartidista y que con base en los últimos resultados electorales se conforma por una fragmentación equitativa entre los diversos participantes sin que llegue a existir un partido político dominante.

## **1.2.-Sistema Presidencial Mexicano y Gobierno de Coalición**

### *Creación del Estado Mexicano*

México ha sido un país caracterizado por utilizar el sistema presidencialista en sus gobiernos. Tras la independencia nacional en el año de 1810, el país se vio asediado por múltiples amenazas que representaron un gran peligro para la soberanía nacional, las incursiones de potencias extranjeras ansiosas de recuperar el territorio para sus imperios, el crecimiento de los Estados Unidos y su afán expansionista y una gran cantidad de cacicazgos locales e incluso guerrillas internas eran serias razones que invitaban a pensar que el Estado Mexicano nunca sería una realidad<sup>26</sup>.

Y, en efecto fue bastante complicado para los líderes de nuestro país en sus primeros momentos poder construir las bases de nuestra nación, bases que no se verían realmente constituidas en el caso de México hasta los gobiernos del benemérito de las Américas, Benito Juárez y posteriormente el autodenominado

---

<sup>25</sup> Barceló y Valadés(coords.), 2016, *“Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del Gobierno de Coalición”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

<sup>26</sup> Márquez, Araujo y Ortiz (Coords.), 2011, *“Estado Nación en México: Independencia y Revolución”*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

científico, Porfirio Díaz. Ambos fueron los casos primogénitos de concentración del poder casi absoluta y unipersonal en México.

*Antecedentes del Presidencialismo Mexicano.*

Porfirio Díaz y Benito Juárez fueron probablemente los primeros personajes en México que utilizaron la concentración del poder para sus propósitos y finalidades.

Benito Juárez en primer lugar vivió una de las épocas más caóticas de la historia mexicana, se enfrentó al poder eclesiástico, saliendo vencedor tras la guerra de Reforma y posteriormente resistió en la lucha contra el Imperio Francés hasta la retirada de la mayor parte de sus fuerzas hacia Europa y murió prematuramente en el año de 1872, seguramente de no haber fallecido a tan temprana edad hubiese ocupado la presidencia por muchos años más.

Por otro lado, encontramos a Porfirio Díaz quien gobernó por más de 35 años al país latinoamericano, caracterizado por un fuerte crecimiento económico, la creación de infraestructura de transporte, principalmente traducido en vías ferrocarrileras, pero también una fuerte ampliación de la desigualdad social y la represión de los sectores menos favorecidos del país<sup>27</sup>.

En ambos casos encontramos características similares a las que vivimos con los sistemas presidencialistas más recientes como lo son el poder ejecutivo ejercido de manera unipersonal, que controla de manera completa no solo todos los entes que le competen, sino también los correspondientes al poder legislativo y al ejecutivo.

Las razones que dieron origen a este sistema y al actuar de estos dos representantes del presidencialismo las encontramos en retos y dificultades que afrontaba México para poder constituirse como una nación soberana y exitosa.

---

<sup>27</sup> Márquez, Araujo y Ortiz (Coords.), 2011, *“Estado Nación en México: Independencia y Revolución”*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

Para enfrentarse a los constantes asedios extranjeros era necesario poder constituir un mando único militar y que actuase y liderase en nombre de México, pues en conflictos anteriores como la intervención estadounidense del año 1848 en la que México perdió más de la mitad de su territorio, la gran mayoría de sus entidades formantes al no verse amenazadas no enviaron efectivos militares para defender los territorios asediados, dejándoles a la deriva ante la ambición norteamericana<sup>28</sup>.

De la misma manera existían problemas al interior de la nación que requerían de una concentración del poder para poder ser enfrentados y vecinos como lo eran los múltiples caudillismos que quedaron asentados como proto- gobernantes en todo lo largo y ancho del territorio nacional tras la revolución mexicana, caudillos que en la mayoría de las ocasiones utilizaban su poder para enriquecerse y beneficiarse a costa del bienestar de la localidad en la que estuvieren asentados<sup>29</sup>.

Al final, la concentración de este poder en una sola persona favorecía que se actuase rápida y directamente una situación o atacase alguna problemática, al no tener este poder diluido era mucho más sencilla realizar cosas, que terminaban con saldos favorables o negativos. Es por ello que concluimos que los primeros antecedentes del presidencialismo mexicano se vivieron en los periodos mencionados y con la finalidad de construir el Estado mexicano ante las imperiosas dificultades que vivía la nación.

### La Constitución de 1917

Con la Constitución de 1917, México buscó asentar las bases de la nación en varios principios, comenzando con el enfoque federalista que proponía una participación real de todas las entidades federativas y no un gobierno federal centralista que acaparase todo el presupuesto y tomase las decisiones

---

<sup>28</sup> Márquez, Araujo y Ortiz (Coords.), 2011, *“Estado Nación en México: Independencia y Revolución”*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

<sup>29</sup> González, Pablo, *“La Democracia en México”*, 7ª. Ed., México, Ediciones Era. S.A.

trascendentales de manera unilateral y sin consultar a sus entidades conformantes.

De la misma manera se buscaría que la figura de los Municipios fueran la base de gobernanza principal, con autonomía presupuestal y una respuesta cercana a las problemáticas de su localidad. En relación con la división de las funciones del poder, se buscaba con esta nueva constitución que existiera una paridad de poder entre las 3 funciones garantizando así un equilibrio.

La propuesta quedó muy diferente a lo que ocurrió en la realidad, pues de los 3 puntos fundamentales, ninguno se realizó en la vida de la gobernanza mexicana, todo lo contrario. El federalismo fue y sigue siendo una cuestión relativa, pues el gobierno federal sigue siendo el que toma las decisiones fundamentales y el que asigna el presupuesto para las 32 entidades de manera arbitraria y con base en los intereses y proyectos que el gobierno federal tenga en mente realizar. De esta manera encontramos que la República Federal, realmente no actúa como tal, pues las actuaciones gubernamentales dejan ver que nos encontramos en una de corte centralista en la realidad<sup>30</sup>.

El Municipio es una de las figuras mayormente abandonadas, los recursos que se le asignan y las funciones que tiene asignadas hace que su autonomía sea prácticamente un chiste, en la realidad es un ente inoperante que depende exclusivamente de que en su localidad se realicen proyectos estatales o federales y que con los recursos que se le asignen pueda obtener un poco de participación en la construcción de la nación<sup>31</sup>.

Por último y en relación con la paridad del poder de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial nos encontramos nuevamente ante un escenario muy diferente, desde la Constitución de 1917 y hasta el día de hoy el poder ejecutivo

---

<sup>30</sup> González, Pablo, *“La Democracia en México”*, 7ª. Ed., México, Ediciones Era. S.A.

<sup>31</sup> González, Pablo, *“La Democracia en México”*, 7ª. Ed., México, Ediciones Era. S.A.

se hace hecho cargo de opacar a los otros 2 e incluso podríamos hablar de una clara subordinación al mismo.

La inutilización de la figura del municipio se dio también con motivos de la vida real, principalmente estos y sus recursos eran controlados por los cacicazgos del país, por lo que se comenzó a limitar su autonomía y poder a fin de que el gobierno mexicano pudiese terminar con dichas fuerzas opositoras al plan común de acción nacional<sup>32</sup>.

### Gobiernos Presidencialistas ¿Necesarios?

Una vez analizadas las diferencias marcadas entre la propuesta realizada en la Constitución de 1917 en relación con la misma realidad de la nación mexicana, pasaremos a analizar las causas y fundamentos que dieron origen y posteriormente reforzar la permanencia de los gobiernos de corte centralista.

Esto nos servirá para comprender la larga tradición centralista mexicana con base en los razonamientos que impulsaron su creación y posterior continuidad, y que actualmente constituyen el sistema de gobierno actual.

Con la Revolución Mexicana concluida y el comienzo de una estabilización real en el país Plutarco Elías Calles se encargó de liderar las negociaciones finales para que el violento conflicto armado concluyese, de la misma manera creó el primer partido político mexicano que gobernaría presidencialmente hasta el año 2000 México<sup>33</sup>.

La continuidad tan longeva de un partido político permitió la centralización del poder político, desde luego en el mismo partido, pero también en los presidentes designados, pues como todas las entidades federativas y sindicatos se

---

<sup>32</sup> González, Pablo, *“La Democracia en México”*, 7ª. Ed., México, Ediciones Era. S.A.

<sup>33</sup> González, Pablo, *“La Democracia en México”*, 7ª. Ed., México, Ediciones Era. S.A.

encontraban en alianza con el mismo partido político, aquel que gobernaba desde la silla presidencial controlaba todo el país y gozaba de un poder impresionante.

La primera misión de estos súper hombres se centró en la pacificación del país, para ello concentraron todos los recursos militares para la caza de los caudillos restantes que no se sumaran al partido hegemónico, posteriormente este mismo poder se usó para concretizar las luchas laicas en aquellas guerras cristeras que se vivieron ante la disminución de la influencia religiosa en la vida social del país.

Con los conflictos armados concluidos, los poderes presidenciales se enfocaron en la mera planeación y estructuración de México, los proyectos principales como la creación y consolidación de PEMEX, como faro energético y de soberanía o la misma UNAM como una visión autónoma de educación fueron algunos de los Macro proyectos que solo pudieron lograrse gracias a la visión unilateral de una persona o un grupo de personas<sup>34</sup>.

La centralización presidencialista del país respondió a la necesidad de México de un mando único que sirviese de guía para la consolidación del Estado Mexicano, el establecimiento de objetivos y metas a largo plazo que permitiesen crear las instituciones y entes necesarios para subsanar todas las necesidades de la población mexicana.

### *Reformas y Contrapesos Para el Presidencialismo*

Con este breve viaje por las características que propiciaron la inclinación de México hacia el sistema presidencialista, hemos podido comprender las grandes ventajas que trae el mismo para el país y para su población, pero también observamos muchas de las problemáticas que este exceso y forma de gobierno puede cargar. Para ello comenzaron a implementarse diversos instrumentos y herramientas que pudieran mejorar este sistema sin tener que sacrificar los

---

<sup>34</sup> González, Pablo, *“La Democracia en México”*, 7ª. Ed., México, Ediciones Era. S.A.

elementos positivos, más allá de hablar de un cambio de sistema de gobierno, la tendencia ha buscado mejorar el mismo<sup>35</sup>.

La primera de estas implementaciones la vivimos en el año 1990 con la creación del Instituto Electoral Federal, que comenzamos a ver algunos esfuerzos por comenzar la desconcentración de poder en México.

El hecho de que las elecciones ya no estuviesen organizados por la Secretaría de Gobernación, que es un ente centralizada y que responde directamente hacia la presidencia federal y esta facultad pasará a un ente independiente amplió el panorama democrático de México, la creación de los Órganos Constitucionales Autónomos fue otro de los grandes pasos que acercaron a México a un sistema más inclinado al balance y al control del sistema presidencialista.

Estos cambios se fueron realizando conforme a los diversos fenómenos sociales que se fueron viviendo, los gobiernos de coalición también responden a nuevos fenómenos sociales.

#### *Inoperancia Política y la Necesidad de Gobiernos de Coalición.*

En el año 2000, de la mano del Partido Acción Nacional y del nuevo Presidente Vicente Fox arribó la aclamada transición política para nuestro país, los y las mexicanas se encontraban completamente emocionados por lo que supuestamente suponía el cambio de régimen y la promesa de soluciones inmediatas y una mejora en la calidad de vida de toda la población.

El primero de diciembre del año 2000 Vicente Fox Quesada tomó protesta como el 64º presidente de la República Mexicana, siendo el primer presidente que no pertenecía al Partido Revolucionario Institucional, a su vez el primero de septiembre comenzó la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, con un total de

---

<sup>35</sup> Barceló y Valadés(coords.), 2016, “*Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del Gobierno de Coalición*”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

60 senadores y 211 diputados pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional, el gobierno de Vicente Fox se enfrentó a la inoperatividad legislativa que significaba ser el primer gobierno contrario al PRI en tomar el ejecutivo. Con un bloqueo legislativo, el gobierno del Partido Acción Nacional requirió de una intensa negociación para poder llevar a cabo su agenda y no pudo ejecutar muchos de sus proyectos centrales para la transformación del país acorde a la tan aclamada transición democrática.

Este hecho fue verdaderamente histórico para el país Mexicano, pues se dio una transición de un gobierno unipartidista que había dictado los caminos del gobierno por casi 70 años a un nuevo sistema de gobierno pluripartidista que se apreciaba sobre todo en la conformación del Congreso de la Unión.

El sueño de una mejora se vio interrumpido por cuestiones de ideología política, si bien el Presidente Fox se alzó con la victoria, los resultados en las cámaras del Congreso de la Unión mostraron un resultado poco alentador, pues el Partido de la Revolución Institucional aún conservaba la mayoría de los escaños electorales y con ello un gran poder sobre las leyes y el mismo rumbo del país.

Lamentablemente, muchos de estos proyectos, estos se vieron frustrados de manera brusca por la absoluta negativa a coadyuvar de los congresistas que acaban de perder la presidencia tras décadas de posesión. Hablamos de los congresistas del Partido de la Revolución Institucional, quienes chocaron con los proyectos e ideas del nuevo gobierno generando una inoperancia legislativa al no aprobar en el Congreso de la Unión los Macro proyectos que buscaba crear el nuevo presidente panista.

Fue entonces, que México encontró uno de los grandes problemas de inoperatividad derivado de que existían 2 fuerzas políticas opositoras que mayormente se negaban a colaborar. Sin la aprobación de los proyectos y leyes promovidos por el nuevo presidente Vicente Fox, México se quedó esperando los ansiados y necesarios cambios prometidos.

Fue en esta primera ocasión que visualizamos la necesidad de un instrumento que previese situaciones como estas y que contuviese los medios necesarios para obligar a la colaboración y a la creación de acuerdos para evitar que un gobierno se estancase.

La existencia del instrumento de los gobiernos de coalición hubiese permitido que la transición democrática no fuese la mayor victoria del sexenio, sino también el acompañamiento de esta transición de proyectos diferentes para la solvencia de las carencias y problemáticas que afrontaba el país en esos años.

### *El “Pacto por México” Y La Consolidación del Multipartidismo En México*

En el año 2012 y tras 2 sexenios presidenciales encabezados por personajes del Partido Acción Nacional, resultó electo el presidente Enrique Peña Nieto, quien regresaba al Partido de la Revolución Institucional a la presidencia Federal de México.

La cuestión que, si cambió, fue la relativa a la integración de las fuerzas políticas en el poder legislativo, pues a diferencia del año 2000, donde el PRI perdió la presidencia, pero mantuvo la mayoría en el Congreso de la Unión, en esta ocasión, la cosa pintaba diferente, pues, aunque se alzaron con la victoria en las votaciones para el poder ejecutivo federal, no contaban con una mayoría en las cámaras legislativas.

Para el año 2012, México ya vivía un sistema multipartidista donde destacaba el PRI, PAN, PRD, PV, PANAL como los que contaban con mayor respaldo electoral, pero con ninguno que superase la mayoría de escaños necesarios para gobernar de manera unilateral.

Con el temor de que ahora les ocurriese a ellos, lo sucedido en el sexenio del presidente Vicente Fox ante la carencia de una mayoría legislativa propusieron a algunos de los otros partidos políticos la realización de un pacto, conocido como “El Pacto Por México”.

El primero de diciembre de 2012 Enrique Peña Nieto tomó protesta como presidente, estableciendo una política de fuertes cambios legislativos.

El 2 de diciembre de 2012 en el castillo de Chapultepec se creó el pacto político nacional llamado por “Pacto por México” en donde participó Enrique Peña Nieto como el titular del Ejecutivo, Gustavo Madero Muñoz como presidente del Partido Acción Nacional y Jesús Zambrano como presidente del Partido de la Revolución Democrática; posteriormente se sumó el Partido Verde Ecologista de México.

El pacto reunía a las principales fuerzas políticas del país en busca de la aprobación de las reformas que no habían sido aprobadas por la falta de un común acuerdo en el Congreso de la Unión. Se creó un Consejo Rector y una Coordinación Técnica para dirigir las negociaciones, el pacto tuvo diversos triunfos entre los que destacan: la reforma educativa, la reforma energética, y la reforma de telecomunicaciones.

Esto sentó un precedente de lo fructífero de la cooperación partidista en materia legislativa, aunque el pacto político jamás se elevó a rango de Gobierno de coalición.

El acuerdo consistió en que los partidos políticos que formasen parte del pacto tendrían la obligación de votar a favor de proyectos trascendentales que quería implementar el nuevo gobierno federal, principalmente en reformas hacia la educación, las telecomunicaciones y en materia energética.

Fue entonces que tras la realización de este acuerdo y a lo largo del sexenio 2012- 2018 se lograron implementar la mayoría de los proyectos trascendentales que se planificaron, gracias a la colaboración con el resto de los partidos políticos suficientes para la aprobación de estos.

A la par se comenzó a planear e idear la reforma de los gobiernos de coalición para que en futuros sexenios no se tuvieran problemáticas vividas como en el pasado, dando nacimiento a la reforma constitucional en el año 2014.

### **1.3-Reforma Constitucional del 10 de febrero de 2014**

#### *Gobiernos de Coalición Como Solución A Los Problemas Del Multipartidismo*

Con la llegada del sexenio encabezado por Enrique Peña Nieto múltiples reformas político-administrativas comenzaron a gestarse, una de ellas fue la relativa a los “Gobiernos de Coalición” en el año 2014.

Esta reforma representaba una gran cantidad de posibilidades para la democracia mexicana, pero también una gran cantidad de dudas dado que el gobierno mexicano se ha caracterizado históricamente por ser un sistema presidencialista tanto jurídica como fácticamente y la figura de los gobiernos de coalición se ha empleado principalmente en sistemas de índole parlamentaria.

El proyecto buscaba que esta nueva figura de gobernanza pudiese usarse por primera vez en el año 2018, es decir, el próximo sexenio presidencial. La causa de esto era un panorama político que cada vez parecía más nivelado con una distribución del voto mucho menos inclinada a un solo partido político y en su lugar existía un terreno político mucho más parejo con una mayor cantidad de opiniones e ideas sobre cuál debería ser el mejor camino para el país. El multipartidismo invitaba a pensar que la fragmentación del voto únicamente permitiría la gobernabilidad del país si para ello se realizaban acuerdos entre las fuerzas políticas.

Siguiendo el rumbo reciente de la desconcentración del poder en México y la búsqueda de un sistema de gobernanza que diese mayor peso al sistema legislativo se buscó que este instrumento beneficiase el hecho que existiese un voto diverso en lugar de que este mismo resultado perjudicase a la gobernabilidad del país.

Con la inminente caída de los gobiernos predominantes de una única fuerza política, existía la necesidad de prever mecanismos para la colaboración de estos, incluso ante su negativa de coadyuvar.

### Puntos Principales De Los Gobiernos de Coalición

La meta de estos gobiernos de coalición se basa en que los presidentes de la República Mexicana puedan implementar proyectos y estos cuenten con el apoyo y respaldo del Congreso de la Unión, aunque el partido político del presidente no cuente con la mayoría de los votos en los miembros de su partido.

Para ello se plantea que partidos políticos de una ideología política similar o que tengan en miras realizar un proyecto que ambos ven de manera favorable acuerden un programa de gobierno compartido una vez hayan finalizado las elecciones y con ello estos dos o más partidos formen un gobierno de coalición.

Esto representa no solo un avance administrativo y de gobernación, sino también de madurez, pues en México hemos criticado duramente el hecho de que, en la mayoría de las ocasiones, los partidos políticos no trabajen para la mejor del país y que más bien lo hagan para beneficiarse a sí mismos.

El hecho de que los partidos políticos puedan dejar de luchar por más poder y comiencen a hacerlo por un mejor país permitirá que la gobernanza mexicana mejore y la pluralidad de ideas permitan la transformación necesaria para lograrlo y no al contrario, para detenerlo.

Los objetivos de los gobiernos de coalición se centran en dos puntos centrales que son la programación colaborativa de dos o más partidos políticos para la realización de proyectos y la integración de un gabinete federal compuesto por personajes de los partidos políticos que han decidido conformar un gobierno de coalición.

La Programación de los proyectos que acordarán realizar estos Gobiernos de Coalición deberán estar previamente establecidos en las propuestas de campaña que realicen los partidos políticos hacia la ciudadanía y que podrían ser retomadas una vez se hayan conocido los resultados electorales y comiencen las negociaciones para conformar estos Gobiernos de Coalición.

En relación con la integración de los Gabinetes de Gobierno con base en un acuerdo de Coalición, también entraría la propuesta de que este fuese aprobado por el Congreso de la Unión, lo que únicamente sería posible si todas las fuerzas políticas necesarias para aprobar dicho Gabinete y que conformarán el Gobierno de Coalición, involucrando de esta manera un seguro en su funcionamiento para el cumplimiento de todas las partes.

Esto también permitiría, que por ejemplo en la designación de los titulares de la Secretaria del Medio Ambiente, se dieran esos espacios a representantes de los Partidos Políticos que tuvieran como principal lucha una relativa al medio ambiente, su cuidado y preservación, o que a un Partido enfocado en materia laboral ocupara la Secretaria de Estado correspondiente a su lucha y causa. En este entendido, contaríamos con una mayor representatividad de las elecciones y a la vez podríamos ver a los Partidos Políticos defendiendo sus causas y realizando un mayor número de acciones para hacer que sus proyectos e ideas se materialicen.

A cambio de esta designación y de contar con el apoyo para poder trabajar en sus causas, el Partido Político beneficiado apoyaría al Partido Político central con su base electoral y el poder político acumulado en sus representantes legislativos.

Podríamos decir, que la entrada de esta reforma de gobiernos de coalición termina por asentar las bases de elecciones con resultados pluripartidistas, donde dos o más se repartan de manera relativamente equitativa el número de votos al representar todos diferentes ideologías y posturas tal y como se viven en la sociedad.

El hecho de que los acuerdos que llevan los gobiernos de coalición se encuentren regulados, permitirá que el juego democrático sea mucho más limpio, pues las reglas de negociación e integración del gabinete serán muy claras y estas siempre estarán a la mira de permitir una mejor gobernabilidad, evitando así los acuerdos denominados como aquellos que se realizan por debajo de la mesa y que involucran más que un acuerdo un favoritismo entre los personajes que negocian.

Evitará que en la negociación se fortalezca la corrupción y el tráfico de influencias, fortaleciendo a la democracia y la opinión de toda la ciudadanía que vota y participa en los procesos electorales, pues ahora también verán sus proyectos realizados, aunque su partido político no alcance un voto electoral mayoritario.

De la misma manera, este nuevo instrumento debe de prever las cuestiones necesarias y las reglas para que incluso en aquellos casos donde las alianzas se puedan fracturar por una u otra razón puedan seguir funcionando, sin que el mismo gobierno de coalición, ahora desunido fomente la anarquía, a diferencia de los sistemas parlamentarios de otros países, el gobierno de coalición Mexicano no podría “apagar el gobierno por una negativa de acuerdo entre los representantes”.

Los Gobiernos de Coalición no deben de entenderse como una fusión del poder ejecutivo con el sistema de representación electoral en cada una de sus secretarías, sino como un instrumento que permita mediar las fuerzas políticas del país y brindar a las mismas espacios para que puedan incidir directamente en la gobernabilidad y con ello lograr acuerdos mucho más fructíferos y duraderos que los realizados en los tiempos electorales.

#### **1.4.-Regulación interna en materia de Gobiernos de Coalición**

Desde la reforma del 10 de febrero del 2014, el desarrollo de los gobiernos de coalición como instrumento utilizable ha quedado pendiente, pues restan algunos pasos para materializarlos.

Queda pendiente que se emita el reglamento que regule el funcionamiento de estos, sin embargo, la discusión y debate sobre este instrumento no se ha vuelto a tocar recientemente.

Gran parte de esta situación puede deberse a que, en el año 2018, el partido político de MORENA obtuvo una mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, por

lo que la necesidad de los gobiernos de coalición, al menos de momento no se ve tan pronta en comparación con la situación y el terreno político vivido en el año 2012 que hacía urgir el uso de este instrumento.

El hecho de que un partido político obtuviese un apoyo tan contundente en el resultado electoral hizo tambalear el sistema multipartidista y hace pensar que de tener resultados gubernamentales positivos, México podría regresar al sistema unipartidista.

En el mismo podemos denotar que se prevé que funcione siempre a voluntad del presidente electo y con las fuerzas políticas que ellos escojan, anteponiendo ante todo el derecho obtenido por el mismo de tomar la decisión de conformar o no un Gobierno de Coalición y dependiendo de la evaluación que este haga sobre la necesidad del mismo, esta opción voluntaria no es únicamente para la conformación del gobierno de coalición, sino también para decidir de forma libre con que fuerzas políticas gustarían conformarlo.

De la misma manera encontramos que se contempla un “Gabinete de Gobierno”, que será el órgano encargado de coordinar los programas y proyectos y realizarlos conforme a lo dictado por el presidente y siempre acatando las normas establecidas, además de esta “Gabinete de Gobierno” encontramos otros entes específicos para la adecuada dirección de los gobiernos de coalición que analizaremos a detalle posteriormente.

Una cuestión importante es la relativa a la “Responsabilidad Política Colectiva” de los gobiernos, pues una cuestión muy arraigada que tenemos en México es la relativa a que tendemos a atribuir toda la responsabilidad de los éxitos y fracasos de un sexenio únicamente al Presidente de la República y no realizamos análisis individuales de cada Secretaría de Estado o del resto de órganos del Gobierno Federal, en esta ley se busca colocar el primer antecedente relativo al sentido de que las responsabilidades no serán unipersonales, pues al buscar conformar un Gobierno Pluripartidista y con mayor representatividad democrática, los errores y los aciertos son de todos los involucrados y no únicamente del Presidente.

Esto permitirá que todos los involucrados también realicen un mejor esfuerzo en su desempeño, pues saben que la responsabilidad será compartida y para que todas las personas que participen en el sexenio obtengan buenas evaluaciones tendrán que comprometerse en mayor medida con el gobierno y los proyectos.

Como hemos mencionado con anterioridad, existen mecanismos previstos en la ley para finalizar con los gobiernos de coalición si así es necesario, el motivo que se espera sea el más común es el referente a que se han cumplido con todos los proyectos y actividades que se previeron en el Programa de Coalición, este primer motivo contempla que no existirán motivos lo suficientemente graves como para fragmentar la alianza que los diversos bloques políticos han conformado o al menos no tan graves como para dejar inconclusos sus proyectos contemplados en el Programa de Coalición.

Sin embargo, pueden presentarse situaciones que ameriten la disolución del Gobierno de Coalición, motivos que hagan que sea imposible continuar con el “Programa de Coalición y los proyectos contemplados en el mismo, principalmente por decisiones o acciones que realicen los personajes políticos que se encuentran dentro de este Gobierno de Coalición que puedan presumirse contrarias a lo acordado con anterioridad.

Adicional al pendiente general de la creación de la Ley Reglamentaria de los Gobiernos de Coalición, debemos también esperar que se hagan las reformas correspondientes y que también se creen las leyes en lo relativo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para evitar que se generen lagunas o choques entre las normas jurídicas del Gobierno Federal.

Como hemos analizado existe un avance importante en la regulación de los gobiernos de coalición y ya se prevén muchos de los entes que facilitarán su implementación, sin embargo, quedan muchos retos por delante para poder materializar este nuevo instrumento que analizaremos a continuación.

**CAPÍTULO II GOBIERNOS DE  
COALICIÓN Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA.**

---

## 2.1 Federalismo y Gobiernos de Coalición.

### Federalismo

El federalismo ha sido uno de los conceptos jurídico-políticos de mayor trascendencia de los últimos años en cuanto al desarrollo del “Estado”, el mismo consiste en una unión de diversos entes autónomos e independientes que se asocian con fines de protección o de beneficio ante otros entes estatales.<sup>36</sup>

La razón o el surgimiento de estas alianzas tiene sus orígenes en las diversas amenazas externas a los Estados Modernos, uno de los acercamientos más importantes lo apreciamos con la independencia de las trece colonias inglesas que posteriormente conformaron a los Estados Unidos de América.<sup>37</sup>

Este acontecimiento se generó ante la voluntad de dichas colonias de independizarse, dado que consideraban que el yugo británico limitaba de manera

---

<sup>36</sup> “Coaliciones, Una guía para partidos políticos”, 1ª. Ed., Noruega, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo.

<sup>37</sup> Coaliciones, Una guía para partidos políticos”, 1ª. Ed., Noruega, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo.

importante el desarrollo de estas y en muchas ocasiones se anteponía el bienestar del imperio sobre el desarrollo de las colonias.<sup>38</sup>

En dicho caso, cada una de las colonias carecía de la fuerza y de los recursos individuales para poder hacer frente a las fuerzas armadas del Imperio Británico que mantenía un control absoluto sobre las mismas y sobre las decisiones que afectaban a estas. Fue entonces que se percataron que si verdaderamente deseaban lograr su objetivo debían de compartir fuerzas y actuar de manera conjunta.<sup>39</sup>

Esta alianza realizada entre las trece colonias logró su objetivo y no concluyó tras la independencia del Imperio Británico, esto debido a que la amenaza de una nueva reconquista y el retorno del yugo extranjero seguían siendo sumamente latentes y las incursiones británicas podían terminar lo logrado al momento, por lo que decidieron continuar con dicho sistema que posteriormente sentaría las bases de una federación.<sup>40</sup>

Es importante recalcar que algunas de las bases de este concepto se centraron en la autonomía que mantenían las partes formante de la federación, si bien actuaban en bloque para su beneficio colectivo, no dejaban de tener el derecho de expresar la voluntad de su comunidad en dicho bloque.

Además de los beneficios militares que ofreció esta federación de colonias y la protección de su autonomía e independencia debemos de mencionar también el gran beneficio económico tanto en su crecimiento o desarrollo, al final la relación

---

<sup>38</sup> *Coaliciones, Una guía para partidos políticos*, 1ª. Ed., Noruega, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo.

<sup>39</sup> *Coaliciones, Una guía para partidos políticos*, 1ª. Ed., Noruega, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo.

<sup>40</sup> González, Pablo, "Pensamiento independentista latinoamericano, derechos humanos y justicia social", *Revista Criterio Jurídico Garantista*, Núm. 2, Enero- Junio, 2010, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28407.pdf>.

tan cercana de estos entes que en un inicio fueron completamente independientes se fue acercando de gran manera, al grado de que esta relación sería una de las piedras base, del que actualmente es el país más poderoso del mundo.<sup>41</sup>

### *El Federalismo Mexicano*

En el caso Mexicano, tenemos una situación irregular en lo que federalismo se refiere que comienza tras la independencia del Estado Mexicano en el año de 1821, si bien se logró apartar la relación de control de España sobre nuestro país, podemos decir que con la retirada del gobierno español caímos en una especie de desbande y desorganización.<sup>42</sup>

La construcción del Estado Mexicano fue muy complicada y requirió de muchísimos errores y pasos dudosos para su consolidación, uno de estos fue el tema referente al federalismo, pues la verdad es que vivimos un periodo álgido y armado sobre cuál sería el mejor camino para nuestro país.<sup>43</sup>

Las opciones versaban entre constituir un Estado Centralista o uno de corte Federal, el debate fue tal que incluso cambiamos de decisión en múltiples ocasiones. Entre los argumentos para constituir un Estado Centralista se encontraba el pensamiento de que México era un país en pañales que requería de un camino escogido de manera unilateral y no por medio de un debate.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> *Coaliciones, Una guía para partidos políticos*, 1ª. Ed., Noruega, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo.

<sup>42</sup> Márquez, Araujo y Ortiz (Coords.), 2011, *Estado Nación en México: Independencia y Revolución*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

<sup>43</sup> Márquez, Araujo y Ortiz (Coords.), 2011, *Estado Nación en México: Independencia y Revolución*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

<sup>44</sup> Márquez, Araujo y Ortiz (Coords.), 2011, *Estado Nación en México: Independencia y Revolución*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

Los argumentos que favorecían esta postura señalaban que México tenía carencias importantes en todos los ámbitos posibles, pero el de mayor relevancia se encontraba en la misma imposibilidad de gobernanza.<sup>45</sup>

Hemos de recordar que México, nació como un país quebrado económicamente a raíz de los múltiples préstamos solicitados al extranjero para financiar la Independencia, préstamos que además contaban con cláusulas abusivas que con el paso del tiempo afectaron de manera crónica la economía mexicana.<sup>46</sup>

Además, con gran parte del exilio de las fuerzas españolas, partieron múltiples personas con décadas de experiencia ante la administración pública, debemos de recordar que la mayor parte de los integrantes del sistema político-administrativo eran de origen extranjero o en algunos casos contados de mestizos, dada la restricción impuesta de base para la ocupación de puestos públicos por las personas no españolas.<sup>47</sup>

Además, México no contaba con fuerzas armadas estables y mucho menos suficientes para aplicar la ley en todo el territorio nacional, sumado a que existían múltiples regiones controladas por cacicazgos locales que en la mayoría de las ocasiones no se identificaban como mexicanos.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Márquez, Araujo y Ortiz (Coords.), 2011, *“Estado Nación en México: Independencia y Revolución”*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

<sup>46</sup> González, Pablo, *“La Democracia en México”*, 7ª. Ed., México, Ediciones Era. S.A.

<sup>47</sup> De la Paz Sosa, Gabriel, “Introducción a la administración pública mexicana”. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). 2da edición. Diciembre de 2017, México, Pág 8, [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/18094/4/images/m\\_iapm.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/18094/4/images/m_iapm.pdf)

<sup>48</sup> Márquez, Araujo y Ortiz (Coords.), 2011, *“Estado Nación en México: Independencia y Revolución”*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

La misma identidad cultural dificultó el asentamiento del Estado Mexicano, la gran cantidad de culturas estatales, las variadas costumbres y la inexistencia de un gobierno consolidado impedían la conjunción de una identidad nacional.<sup>49</sup>

Por estas razones, los políticos mexicanos de los inicios del Estado Mexicano se inclinaban a la consolidación de un Estado Centralista que concentrará los recursos, entes y el mismo poder del país para poder actuar de una manera más eficaz en relación con los problemas que hemos mencionado.<sup>50</sup>

Por otro lado, el bando Federalista argumentaba que el centralismo no era una opción, derivado de que la concentración de los elementos mencionados con anterioridad solo beneficiaría a aquellos que detentarán dicho poder y a su comunidad, pero no al país entero.<sup>51</sup>

Dado que las personas en el poder optarían por atacar primero las problemáticas en su cercanía dada la percepción y concepción que tienen sobre la nación, por ello ellos proponían un sistema que permitiera la autonomía de cada entidad federativa a fin de que todas pudieran ir trabajando en sus problemáticas de manera progresiva y adaptando las decisiones y acciones a su contexto social, político y económico.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Márquez, Araujo y Ortiz (Coords.), 2011, *“Estado Nación en México: Independencia y Revolución”*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

<sup>50</sup> Márquez, Araujo y Ortiz (Coords.), 2011, *“Estado Nación en México: Independencia y Revolución”*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

<sup>51</sup> Márquez, Araujo y Ortiz (Coords.), 2011, *“Estado Nación en México: Independencia y Revolución”*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.

<sup>52</sup> González, Pablo, *“La Democracia en México”*, 7ª. Ed., México, Ediciones Era. S.A.

Después de varios años de conflicto, finalmente el país adoptó una decisión de cimentar las bases del Estado Mexicano con un carácter federal y aunque en un principio la constitución lo estableció así, la realidad fue bastante distinta.<sup>53</sup>

El mismo paso del tiempo, fue dejando ver las importantes y marcadas diferencias de que, en realidad, el Estado actuó de manera centralista, concentrando el poder, los recursos económicos e incluso los centros universitarios y de desarrollo científico, esto derivó en que la actual zona metropolitana conurbada por el Estado de México y por la Ciudad de México sean no solo los 2 puntos más importantes de crecimiento y desarrollo económico en la actualidad, sino también 2 de las regiones con mayor concentración poblacional.<sup>54</sup>

En relación con el resto de las entidades federativas, realmente no se puede hablar de un mal desarrollo, pero si de una mucho menor calidad y cantidad que en la capital del país, marcada diferencia sobre todo con los Estados del Sur como lo son Chiapas y Tabasco que cuentan hoy en día con carencias importantes pese a ser dos de los Estados con mayor cantidad de recursos naturales de todo el país.<sup>55</sup>

En materia militar, México afortunadamente desarrolló una política de no conflicto con el resto de los entes internacionales, lo que permitió una relativa tranquilidad respecto a incursiones o ataques militares en los que nuestras fuerzas armadas tuvieran que intervenir para poder hacer defensa de nuestra patria.<sup>56</sup>

Sin embargo, no podemos decir, que el ejército como ente federal es inútil, dado que es el principal protector de la nación junto a la marina nacional, y han tenido

---

<sup>53</sup> Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la administración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

<sup>54</sup> González, Pablo, *“La Democracia en México”*, 7ª. Ed., México, Ediciones Era. S.A.

<sup>55</sup> González, Pablo, *“La Democracia en México”*, 7ª. Ed., México, Ediciones Era. S.A.

<sup>56</sup> González, Santiago, *“La Transición A La Democracia En México, Una Aproximación”*, Revista de Estudios Políticos, Núm. 69, Julio-Septiembre 1990, <file:///D:/Dialnet-LaTransicionALaDemocraciaEnMexico-27073.pdf>.

una cada vez mayor participación en los diversos conflictos al interior de nuestra nación, lamentablemente las fuerzas del narcotráfico y la delincuencia organizada han tomado un papel cada vez más protagónico en nuestro país.<sup>57</sup>

Para argumentar que nos encontramos en un Estado de carácter centralista debemos de analizar en materia económica el pacto federal, que es el acuerdo entre el gobierno federal y las entidades federativas donde se analizan las maneras establecidas en las que se repartirán los ingresos entre estos.<sup>58</sup>

La misma formulación de la repartición muestra el centralismo del país, derivado de que la mayor cantidad de recursos se asignan a acciones federales y una menor cantidad se destina directamente a los estados para que ellos actúen, si bien todas las actividades federales terminan beneficiando y ejecutándose en los estados, la elección de las actividades y el destino de recursos a las mismas muchas veces genera inconformidad de las partes.<sup>59</sup>

La participación de los estados en relación con la repartición del presupuesto anual de egresos muchas veces se ve coactada a los intereses del gobierno federal, quien en aras de subsanar problemáticas nacionales en muchas ocasiones omite la atención de los problemas quizás de menor trascendencia a nivel nacional, pero que representan todo el paradigma de un estado.<sup>60</sup>

Con el paso de los años se ha ido optando por reducir este tipo de gobierno centralista con la misión de disminuir los excesos que ha generado la concentración total del poder en los gobiernos mexicanos.

---

<sup>57</sup> González, Santiago, “*La Transición A La Democracia En México, Una Aproximación*”, Revista de Estudios Políticos, Núm. 69, Julio-Septiembre 1990, <file:///D:/Dialnet-LaTransicionALaDemocraciaEnMexico-27073.pdf>.

<sup>58</sup> González, Pablo, “*La Democracia en México*”, 7ª. Ed., México, Ediciones Era. S.A.

<sup>59</sup> González, Pablo, “*La Democracia en México*”, 7ª. Ed., México, Ediciones Era. S.A.

<sup>60</sup> Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ambito federal en México”, México, Julio 2019, Pág 11 [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco\\_normativo\\_evaluacion.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf)

### Gobiernos de Coalición en el federalismo

Con la oportunidad de poseer Gobiernos de Coalición en el federalismo, considero que el punto más importante de este tema es el relativo a la repartición del pacto federal de ingresos.

Es bastante común escuchar cada año que el reparto de ingresos siempre lo hace el gobierno federal considerando las alianzas políticas con el resto de los estados y con un actuar parcial político, ignorando en primer lugar la relevancia de los proyectos y acciones que necesitan atender los estados en su calidad de individuales.

En este sentido para un adecuado gobierno de coalición en relación con el federalismo mexicano se tendría que prever un instrumento que permita la participación de estas diversas facciones políticos, que representaría un cambio de paradigma absoluto en la manera en que esto se ha manejado en la historia del país.

Como hemos señalado, existe una política centralista de decisión desde el punto de vista de un ente completo como es México, que toma acciones nacionales, pocas veces atendemos el accionar y las problemáticas desde el punto de vista estatal y teniendo quizás una visión más limitada del país y las acciones a tomar, pero también más preciso y quizás más eficaz.

#### **2.2.- Poder, política y gobiernos de coalición: la toma de decisiones político-administrativas.**

##### Poder

Sócrates define el poder como aquel ente que poseen las personas gracias a sus cualidades o habilidades, que permiten influenciar a otra persona para hacer algo

que el que tiene poder quiera o evitar que haga algo que el que tiene el poder no quiera que se realice.<sup>61</sup>

El poder político es aquel ente incorpóreo que poseen las personas, grupos, organizaciones, que permite influenciar a una gran cantidad de personas en materias sociales, económicas o políticos.<sup>62</sup>

El poder político se expresa en todos y cada uno de los ambientes sociales de las personas, desde sus inicios escolares, hasta los espacios sociales, sin embargo, para el asunto político a nivel nacional se han ido conjuntando grupos políticos identificados con diversas ideologías y que luchan entre sí para ir ocupando los diversos espacios públicos de carácter político-gubernamental.<sup>63</sup>

### Política

En este entendido, la política es el espacio donde diversos bloques políticos interactúan y argumentan sus ideologías para la transformación político, social o económica, por un lado, pero por otro también es el espacio de negociación de estos bloques donde interactúan entre si y negocian las diversas ganancias políticas o interés de carácter político.<sup>64</sup>

Para esta negociación se emplean hasta negociaciones públicas hasta las tradicionales reuniones privadas, de la misma manera se pueden gestar alianzas entre los bloques si son de ideologías similares y ahora en esta ocasión

---

<sup>61</sup> Casar, Ma., Amparo, *“La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídico Política de la Nación Mexicana”*, México, cedip - Cámara de Diputados, 2014.

<sup>62</sup> Casar, Ma., Amparo, *“La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídico Política de la Nación Mexicana”*, México, cedip - Cámara de Diputados, 2014.

<sup>63</sup> Casar, Ma., Amparo, *“La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídico Política de la Nación Mexicana”*, México, cedip - Cámara de Diputados, 2014.

<sup>64</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro. *“La Reforma Administrativa en México”*, Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta). Ied. • Miguel Ángel Porrúa, S.A., Librero-Editor. Mjxico. 1988.

encontramos una oportunidad para poder formalizar toda esta clase de negociaciones en los gobiernos de coalición.<sup>65</sup>

Los gobiernos de coalición son un instrumento que más allá de transformar el espacio público o político, formalizan y brindan una base de seguridad jurídica que va a beneficiar a que exista una cierta madurez política, ya que estos acuerdos serán integrados en pactos jurídicos que podrán ser impugnados ante el incumplimiento de los mismos.<sup>66</sup>

En la mayoría de las ocasiones la política ha sido conocida como un medio y un espacio de dudosa calidad y seguridad, incluso nosotros como ciudadanos escuchamos y vivimos la gran cantidad de artimañas y traiciones que se gestan de manera común en la vida política y que muchas veces impiden el progreso del país.<sup>67</sup>

#### *Decisiones político-administrativas*

Dentro de este mismo espacio de la política se gestan diversos acuerdos que repercuten en la administración pública o en el mismo sistema gubernamental, estas afectan a toda la ciudadanía del país y muchas veces definen el futuro de proyectos a nivel nacional o estatal.

La existencia de un gobierno de coalición, como hemos señalado, no rompería el paradigma político, sino que brindaría certidumbre jurídica y seguridad para los diversos bloques políticos, esto brindaría de igual manera una transparencia importante para la ciudadanía que permitiría ver cuáles son los verdaderos intereses de los bloques políticos

---

<sup>65</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México", Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta). led. • Miguel Ángel Porrúa, S.A., Librero-Editor. Mjxico. 1988, pág. 27.

<sup>66</sup> Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la adminsitración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 6

<sup>67</sup> Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la adminsitración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 6

Desde nuestro punto de vista, una de las grandes problemáticas de México es la falta de dialogo y la concurrente traición política e incumplimiento de acuerdos, ambas situaciones han derivado en una verdadera complejidad de actuación a futuro en el sentido de que los bloques opositores siempre buscan hacer aquello que no hicieron los anteriores y deshacer aquello que hicieron los anteriores.

Un ejemplo claro de esto lo tenemos con el actual gobierno federal que en contradicción con el anterior bloque político ha derogado prácticamente todo lo actuado por el anterior, como lo fue la reforma educativa, eliminando el sistema de evaluación docente, la marcha atrás de la reforma energética y la vuelta a políticas de carácter más nacionalista con los recursos naturales del país o la cancelación del nuevo aeropuerto internacional de la CDMX.<sup>68</sup>

Si bien algunas decisiones podrán ser alabadas y otras criticadas, no cabe duda de que el hecho de haber eliminado todo lo actuado con anterioridad invita a la crítica de que independientemente del bienestar de dicha ley, lo que se tomó en cuenta fue el bloque político que la promulgo.

Más allá de tener una mira hacia el futuro, que permita a las diversas fuerzas políticas negociar y coincidir en los proyectos o acciones que ellos consideren concurren con sus ideales, vemos año tras año y elección tras elección que cambiamos de rumbo, que volvemos al principio y que no existe una progresividad política o de actuación. Que más que estar enfocados en solventar las problemáticas sociales del país, los diversos grupos se enrollan en ideologías y posturas no reflexibles e innegociables, que cierran toda apertura a un gobierno pragmático que permitiera integrar la diversidad ideológica que hay en nuestro país.

Los gobiernos de coalición abren la puerta a esa necesaria madurez política que permita hacer entender a todos los bloques políticos que más allá de ser

---

<sup>68</sup> Barceló y Valadés(coords.), 2016, *“Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del Gobierno de Coalición”*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

contrincantes ideológicos, siguen siendo mexicanos y mexicanas que buscan mejorar su nación y que su ideología no es necesariamente errónea, sino un enfoque distinto, que al final la concurrencia de diversas ideologías y el respeto de los acuerdos así como la fundamental colaboración entre estos asentaría las bases para comenzar a hablar de un México democrático y funcional.<sup>69</sup>

### **2.3.- El papel de la administración pública en los gobiernos de coalición**

La administración pública es un concepto fundamental para el desarrollo de nuestro análisis, es por ello que debemos partir de su correcta definición, su conexión con el gobierno, la conceptualización de funcionario público y finalmente el rol de todo ello en una correcta concepción de un gobierno de coalición.

Además, “llamamos gobierno al conjunto de órganos en los que se deposita el poder del Estado o poder público y, de forma más concreta, a las personas que temporalmente ocupan los cargos directivos del Estado para cumplir sus tareas y fines. Esto quiere decir que puede haber cambios de gobierno sin que ello implique que el Estado cambie sus características esenciales.”<sup>70</sup> El gobierno, por lo tanto, ejerce el poder del Estado o, como también se puede decir, ejerce las funciones públicas.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Barceló y Valadés(coords.), 2016, “*Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del Gobierno de Coalición*”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

<sup>70</sup> De la Paz Sosa, Gabriel, “Introducción a la administración pública mexicana”. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). 2da edición. Diciembre de 2017, México, Pág 8, [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/18094/4/images/m\\_iapm.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/18094/4/images/m_iapm.pdf)

<sup>71</sup> Íbid

Es en ese tenor, que debemos mencionar que, cuando hablamos de un Estado nacional nos referimos, en general, a una forma de organización política que se caracteriza por ser una combinación de población, territorio y gobierno.<sup>72</sup>

### Administración como concepto

Asímismo, el término administración deriva de la palabra latina administratio, que significa administrar y de igual manera esta compuesta por los vocablos ad y ministrare que quiere decir servir. Desde una perspectiva terminologica-gramatical a la administración se puede entender la actividad de servir o prestar servicios. De igual manera, el Diccionario de la Lengua Española, define administrar como ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habita.

El Dr. Wilburg Jiménez Castro define administración como:

*"La administración es un conjunto de conocimientos y de investigaciones que tiene sus propios principios y permite obtener conclusiones confiables y susceptibles de adquirir carácter unitario y general".<sup>73</sup>*

Aunado a ello, el tratadista Serra Rojas, siguiendo el pensamiento de Georges Langrond señala que

*La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción*

---

<sup>72</sup> íbid

<sup>73</sup> JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. "Introducción y Estudio de la Teoría *Administrativa*, 11va reimpresión, Editorial Limusa, S.A. de C.V., , México, 1992, pág. 24.

*efectiva o esfuerzo humano coordinada y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas*<sup>74</sup>

El Dr. Miguel Ángel Galinedo Camacho nos dice que la administración es:

*Es la actividad estructurada, ordenada y organizada que llevan a cabo las autoridades correspondientes del gobierno o de alguna institución u organismo particular, para que mediante las leyes, reglas, principios y técnicas respectivas, y del esfuerzo cooperativo se satisfagan las finalidades colectivas que le han sido encomendadas, y que individualmente no pueden ser satisfechas".*<sup>75</sup>

Por otra parte, en un sentido amplio, el concepto de *administración* se refiere a actividades cooperativas dirigidas a conseguir objetivos comunes. Para una organización esto implica aplicar técnicas de planeación, organización, integración, dirección y control de los recursos humanos, financieros y materiales.<sup>76</sup>

La administración como técnica aplicada es común a las organizaciones tanto del ámbito público, como del privado; sin embargo, no debe perderse de vista que existen diferencias fundamentales entre estos dos ámbitos.<sup>77</sup>

### La administración Pública

---

<sup>74</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 6a. ed. México, Porrúa, 1974, p. 47.

<sup>75</sup> Camacho Galindo, Miguel, *Teoría de la administración pública*, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 5

<sup>76</sup> De la Paz Sosa, Gabriel, "Introducción a la administración pública mexicana". Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). 2da edición. Diciembre de 2017, México, Pág 18, [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/18094/4/images/m\\_iapm.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/18094/4/images/m_iapm.pdf)

<sup>77</sup> Ibid

En el mismo sentido, entendemos por administración pública tanto a las organizaciones formales del sector público como a la actividad que realizan estas organizaciones, en el ejercicio de la función administrativa, para satisfacer las necesidades de interés público y lograr los fines del Estado.<sup>78</sup>

En otras palabras, cuando hablamos de administración pública no sólo nos referimos a la administración como técnica, sino como ejercicio de una función pública, esto es, ejercicio del poder del Estado, y por tal razón debe sujetarse al principio de legalidad, el cual implica estricto cumplimiento de las atribuciones expresamente señaladas en la ley.<sup>79</sup> Entonces, las regulaciones respecto a la determinación del estado no solo limitan el concepto sino que limitan el cumplimiento de sus atribuciones.

Es así, que generalmente se entiende que es “aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal y material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos.”<sup>80</sup> En el caso de un gobierno de coalición habría serios cambios en el desarrollo de ambos puntos.

Al respecto el Dr. Alejandro Carrillo Castro define a la administración pública como:

*El sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y*

---

<sup>78</sup> Ibidem, Pág 20

<sup>79</sup> Ibid

<sup>80</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13a. ed., México, 1999, Tomo A-CH, p. 107.

*recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada*<sup>81</sup>

Asimismo, se concibe a “la administración pública caracterizada como la actividad del Estado tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su continuidad y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la continuidad y desenvolvimiento de la sociedad.”<sup>82</sup> En esta definición es más clara la relación gobernado-gobernante.

Entonces, “la administración pública consiste esencialmente en una capacidad del Estado para producir una utilidad, que a partir del siglo XVIII se proyectó en el impulso del desarrollo de la sociedad.”<sup>83</sup> Entonces, dicha capacidad nos “ofrece un doble significado de la administración pública.”<sup>84</sup> Es una orientación en la que la administración pública se ve como “la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo”.<sup>85</sup>

Y es en el mismo sentido, la concepción en la que la administración pública se ve como la actividad que “desarrolla la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia; es decir, auspicia la convivencia civilizada. Consiste en una capacidad que produce civilidad”.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro. “La Reforma Administrativa en México”, Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta). Ied. • Miguel Ángel Porrúa, S.A., Librero-Editor. Mjxico. 1988, pág. 27.

<sup>82</sup> Gurrero Orozco, Omar, “Principios de administración pública, 1era edición, México, mayo 2019, Pág 38, [https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/principios\\_de\\_administracion\\_publica.pdf](https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/principios_de_administracion_publica.pdf)

<sup>83</sup> Ibidem. Pág 40

<sup>84</sup> Idem

<sup>85</sup> Idem

<sup>86</sup> Idem

Es bajo el tenor de la relación de supra ordenación que se tiene entre gobernados y gobernantes que se considera a la administración pública como

*Un esfuerzo racional del gobernante para cumplir con los compromisos adquiridos con la ciudadanía, y a la vez, como una disciplina académica que utiliza el método científico para la búsqueda de soluciones a los problemas que se generan con motivo de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y a ella corresponde la tarea de manejar/y administrar el patrimonio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia, para la satisfacción de las necesidades colectivas, debiendo buscar en todo caso un equilibrio de la situación financiera del mismo a través del gasto e ingreso público.<sup>87</sup>*

#### Principios de la administración pública

Es igual de importante mencionar que la administración pública se rige por diversos principios, me parece sumamente relevante mencionar la conceptualización realizada por Charles-Jean Bonnin.

Él estableció desde el inicio del siglo XIX, los siguientes principios de la administración pública<sup>88</sup>:

1. La administración, en general, es una consecuencia del gobierno del que forma parte
2. Su carácter es la acción
3. Se divide en administración Pública y en administraciones especiales.

---

<sup>87</sup> Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la administración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 6

<sup>88</sup> Plasencia Alarcón, Luis, "ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA", Pág 10, <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/administraciongeneralypublica.pdf>

4. La administración pública tiene la aplicación de las leyes en cada parte del territorio
5. En administración, la ejecución de las leyes está en la acción, el examen y el juicio
6. Las funciones administrativas son por naturaleza temporales y revocables
7. Los actos administrativos no pueden ser intitulados decretos, reglamentos ni proclamas; llevan el nombre de decisiones
8. Toda persona tiene derecho a enviar peticiones individuales a toda autoridad constituida
9. La administración tiene por objeto especial la aplicación de las leyes del

Asímismo entendemos de su trabajo que la administración ha nacido con la comunidad; que la conservación de la comunidad es el principio de la administración; y que la administración es el gobierno de la comunidad.<sup>89</sup>

#### Actividades de la administración pública

Ahora, que hemos delimitado que la administración pública tiene como eje central las actividades orientadas a los gobernados hemos de analizar las diversas actividades.

Es comúnmente aceptado que la Administración Pública se lleva a cabo mediante las actividades que tienen el siguiente contenido:

- a) Mantener el orden público;
- b) Satisfacer las necesidades de la población y
- c) Conducir el desarrollo económico y social,

Partiendo siempre de la base jurídica de que el acto administrativo se realiza bajo un orden jurídico, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares y concretas, y que en un Estado de derecho toda la actividad administrativa está

---

<sup>89</sup> Bonnin, *Abrégé des Principes d'Administration*, p. 14.

determinada por el principio de legalidad a que se refiere el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.<sup>90</sup>

Retomamos la distinción realizada por el Dr. Omar Guerrero, que clasifica las actividades como funcionales e institucionales.

Siendo que las actividades funcionales son aquellas que “tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye un organismo.”<sup>91</sup>

Es decir dichas actividades se pueden observar como un “abanico de actos estatales de un orden tan diverso como lo han sido las responsabilidades del Estado a lo largo de la historia”.<sup>92</sup>

El Dr. Omar Guerrero parafrasea en su trabajo a Max Weber que “había advertido acerca de que difícilmente habría una tarea que no hubiera tenido alguna relación con el Estado, pero que al mismo tiempo se le considerara perpetuamente de su monopolio”.<sup>93</sup> Dicha concepción es de suma importancia, un gobierno dentro de la esfera de su actuar abarca casi todos los aspectos de regulación de la vida en sociedad, ya que las situaciones de mayor relevancia se destinan a ser

---

<sup>90</sup>Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la administración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 6, <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>

<sup>91</sup> Guerrero Orozco, Omar, “Principios de administración pública, 1era edición, México, mayo 2019, pág 43, [https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/principios\\_de\\_administracion\\_publica.pdf](https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/principios_de_administracion_publica.pdf)

<sup>92</sup> Idem

<sup>93</sup> Idem

controladas por el estado, la educación, la salud, la seguridad, la justicia, son, por mencionar algunas, ejemplos de ello.

Por otro lado, las actividades institucionales, por su parte, son aquellas que “están involucradas en políticas específicas, la seguridad y mantenimiento de la planta física, el reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información”.<sup>94</sup> Es decir que estas actividades usualmente están orientadas a ayudar al correcto funcionamiento de la dependencia de gobierno y no como tal a interactuar directamente con el gobernado de esa manera interpretamos que las actividades institucionales permiten que el gobierno ejerza las actividades funcionales.

Es así que, “todas estas actividades, que tienen un carácter esencial, son distintas sustancialmente de las actividades funcionales no sólo por cuanto a clase, sino por el hecho que no son realizadas como un fin en sí mismo, sino como medios para alcanzar los propósitos a cargo de aquellas otras”.<sup>95</sup> Que en el caso de análisis es el permitir el correcto funcionamiento de un hipotético gobierno de coalición.

Al aplicar esta distinción podemos observar como las actividades institucionales no tendrían mayor modificación en cuanto a un gobierno de coalición se refiere, exceptuando los casos en los que se reserven algunos puestos dentro de la jerarquía gubernamental para alguna de las fuerzas políticas que forman la coalición.

El verdadero cambio se verá en las actividades funcionales ya que serán las que en seguimiento de una directriz o política buscarán un fin en particular para los gobernados, si las directrices se ven sumamente influenciadas por la conjunción de las ideas políticas de la coalición es lógico afirmar que el desarrollo de las

---

<sup>94</sup> Idem

<sup>95</sup> Idem

actividades funcionales se verá fuertemente influenciado por la pluralidad de ideas, porque las diferencias entre las fuerzas políticas en cuanto a la forma de gobernar no solo van en el sentido que debe tomar el gobierno sino que también incluyen el como llevar a cabo los programas planificados.

*La relación de la administración pública con el Derecho, la política y el gobierno*

La administración pública naturalmente cuenta con una estrecha relación con diversas disciplinas así como con diversas ramas del Derecho. Se mencionarán solo las que a mi consideración son relevantes para el presente analisis.

La relación de la administración pública con el derecho encuentra su lazo fundamental con el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. Esto es en el caso particular del Derecho Constitucional porque “la administración tiene su origen en la Constitución, que en este aspecto crea y estructura el ser del Estado, del cual el órgano administrativo y consecuentemente, la administración pública es una parte importante, señalando las formas en que debe realizarse, así como su naturaleza”<sup>96</sup>

Mientras que en lo que respecta al derecho administrativo “señala los cauces y las condiciones en que se realiza la administración pública; ésta también tiene relación con casi todas las ciencias sociales, de las cuales debe aprovechar sus principios, que ha elaborado en forma autónoma, respetando tales reglas y principios”.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la administración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 12, <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>

<sup>97</sup> Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la administración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 12,

Esta relación tiene una especial, “tanto en su tronco original, como en sus distintas ramas especializadas. En efecto, las tareas y encomiendas concretas de la administración pública no pueden contravenir las disposiciones del derecho administrativo, puesto que siempre deben estar fundadas en éstas y en realidad solamente desarrollan el contenido de la función administrativa, concretándola en los casos particulares que las propias leyes determinan”<sup>98</sup> Es decir, la administración pública se constriñe a lo indicado por la legislación administrativa, nos encontramos en el caso de que para el ejercicio de la administración pública se debe tener un apropiada legislación administrativa.

Se puede señalar, que entre la Constitución y la Administración Pública “hay un nexo indisoluble, mediante el cual para comprender uno, deben estudiarse los otros dos”.<sup>99</sup> La relación entre sí es tal que se requiere de un amplio conocimiento de ambas para poder crear un correcto análisis. Al respecto el Dr. Miguel Camacho nos dice:

*En efecto, el Estado es una creación humana establecida en la Constitución, es decir, el nacimiento de un Estado determinado surge simultáneamente con su Constitución; ambos por regla general son producto del poder u órgano constituyente, que les crea y da vida. La administración pública en cambio, como parte de la actividad del Estado,*

---

<sup>98</sup> Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la administración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 13

<sup>99</sup> Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la administración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 89,  
<https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>

*está determinada por su Constitución y por los fines y justificación que éste tiene en un momento determinado de la historia.*<sup>100</sup>

Hay quienes sostienen que la realidad de la actividad administrativa avanza más rápidamente que las leyes y que por tanto la primera, puede señalar los derroteros y cambios de las segundas.<sup>101</sup>

Si se busca que la administración pública en un gobierno de coalición llegue a ser operante, se requieren necesariamente cambios en nuestra legislación, las regulaciones de gobiernos de coalición ya están en rango constitucional, pero hace falta un largo camino de técnica legislativa por recorrer si deseamos llegar a un gobierno de coalición que facilite la gestión de la vida de los gobernados.

Además, entre la Política y la Administración Pública existe un vínculo indisoluble, “puesto que la primera proporciona los principios fundamentales sobre los cuales se llevan a cabo las actividades de la segunda, pues dentro del proceso político se discuten los objetivos y se establecen las prioridades de esas actividades, atendiendo a los criterios derivados de la ideología, de la importancia de las necesidades y de los recursos con que se cuentan para realizar a través de la administración los proyectos determinados por la política.”<sup>102</sup>

### El funcionario público

---

<sup>100</sup> Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la administración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 89, <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>

<sup>101</sup> Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la administración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 6, <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>

<sup>102</sup> Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la administración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 9,

Ahora hare una breve mención de la concepción de funcionaroo público o su simil. En la antigua Alemania Federal, “el personal de los servicios públicos se dividía en dos categorías: los funcionarios regidos por el derecho público y los agentes sometidos al régimen de convenios colectivos de derecho privado. Son funcionarios los que ejercen *permanentemente* las atribuciones que entrañan a la soberanía del Estado o que, por razones de su seguridad o por motivos de interés de la vida pública, no pueden confiarse a personas sometidas a relaciones laborales de derecho privado.”<sup>103</sup>

En cambio, en Francia, por su parte, son *agentes públicos* todas las personas que participan de manera directa en la ejecución de un servicio público, incluso si ocupan una función subalterna, tales como las de portero de una oficina pública<sup>104</sup>

Finalmente entendemos por Servidor público como aquél que, “independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata, pues, de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como *funcionarios*, desempeñan las *funciones* esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio”.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981. pp. 331-333.

<sup>104</sup> Debbasch, Charles. *Ciencia Administrativa: Administración Pública*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981. pp. 331-333.

<sup>105</sup> Gurrero Orozco, Omar, “Principios de administración pública, 1era edición, México, mayo 2019, Pág 106- [https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/principios\\_de\\_administracion\\_publica.pdf](https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/principios_de_administracion_publica.pdf)

Asimismo, por Administrador Público entendemos que “es la persona que lleva a cabo los proyectos y programas, planes y esquemas señalados por el político, o para decirlo en forma impersonal y con intenciones de incursionar en el campo científico, la Ciencia Política formula los proyectos, diseña los esquemas y perfila los principios fundamentales, determinados por las aspiraciones sociales, en tanto que la Administración Pública lleva a cabo las actividades, jurídicas, intelectuales y materia les que concretiza las posibles satisfacciones de las necesidades de la sociedad”.<sup>106</sup>

En México se da el caso de que el político y el administrador están representados por la misma persona, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que es al mismo tiempo Jefe del Estado y del Gobierno y que como tal es el que realiza las actividades políticas más importantes de la Federación y al mismo tiempo en su calidad de titular del órgano Ejecutivo de la Unión, es el Jefe o Titular de la Administración Pública Federal, coincidencia que evita problemas por la disputa de poder. Lo mismo puede afirmarse de los Gobernadores de los Estados de la Federación que encarnan al mismo tiempo los papeles más elevados de la política y de la administración de sus entidades federadas.<sup>107</sup>

Respecto a los Municipios corresponde a los Ayuntamientos llevar a cabo las actividades políticas de los mismos, en tanto que el Presidente Municipal, es el ejecutor de los acuerdos de éstos, el Administrador Municipal por excelencia, aun

---

<sup>106</sup> Guerrero Orozco, Omar, “Principios de administración pública, 1era edición, México, mayo 2019, Pág 106- [https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/principios\\_de\\_administracion\\_publica.pdf](https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/principios_de_administracion_publica.pdf)

<sup>107</sup> Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la administración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 10, <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>

cuando debe reconocerse que en varias ocasiones realiza actividades de índole política.<sup>108</sup>

Es innegable que la administración pública debe ser estudiada profunda y cuidadosamente, con la finalidad de que ésta parte de la actividad del Estado, denominada Administración Pública, responda plenamente a los cambios evolutivos y requerimientos de la sociedad de nuestro tiempo. Cuando se habla de reforma del Estado debe entenderse que este cambio que se está buscando, no se refiere propiamente al ser del Estado sino al quehacer del mismo, que le justifica históricamente<sup>109</sup>

Es así, que entendemos que la administración pública tiene una estrecha relación con diversas disciplinas, que su ámbito de aplicación está fuertemente regulado por la legislación administrativa y que los diversos actos que se realizan en el desarrollo de la administración pública tienen una carga legal, ideología y política que en un gobierno de coalición se verían fuertemente modificadas; debemos distinguir.

Al referirnos a un cambio significativo en los diversos actos de la administración pública no queremos afirmar que dicha condición sea necesariamente mala, al contrario los múltiples cambios que significaría para la vida pública un gobierno de coalición traerían mayor inclusión como se explicará más adelante.

#### **2.4.- Planeación, y evaluación en los gobiernos de coalición**

##### *Planificación de un gobierno de coalición*

La planificación Estratégica, según la Dra. Marianela Armijo,

---

<sup>108</sup> Idem

<sup>109</sup> Camacho Galindo, Miguel, Teoría de la administración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág 13, <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf?sequence=1>

*Es un instrumento que sirve para retroalimentar el proceso de la toma de decisiones que mejora la Gestión Pública. En el ámbito de las organizaciones públicas, la medición del desempeño es parte de un proceso amplio de planificación, que implica preguntarse cuál es la misión (quienes somos, que hacemos con quienes), establecer los objetivos estratégicos (dónde queremos ir, que resultados queremos lograr) definir las estrategias (como podemos llegar hacia allá) y finalmente preguntarse si ha logrado el desempeño esperado, esto se logra a través de los indicadores.*<sup>110</sup>

En este sentido, Kotler sustenta que

*La planeación estratégica es el proceso gerencial de desarrollar y mantener una dirección estratégica que pueda alinear las metas y recursos de la organización con sus oportunidades cambiantes de mercadeo, en decidir hoy lo que va a hacerse en el futuro, es decir, comprende la determinación de un futuro deseado y las etapas necesarias para realizarlo.*<sup>111</sup>

Asimismo, el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad,*

---

<sup>110</sup> Armijo, Marianela Planificación estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Publicaciones ILPESS. Santiago de Chile, 2011, [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5509/S2011156\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5509/S2011156_es.pdf)

<sup>111</sup> Kotler, P. (1997). Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation, and Control. Estados Unidos: Pearson.

*permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.*

La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

De existir un gobierno de coalición será necesario que dicho gobierno se apegue al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional para que por medio de métodos cualitativos y cuantitativos establezca una clara directriz de gobierno que sea una manifestación de la conjunción de las diversas cargas ideológicas de las fuerzas formantes de la coalición.

Aunado a ello la planificación ofrecerá certeza respecto a que hará el gobierno de coalición en los años venideros de su gobierno, hoy en día ya existe el requisito de planificación gubernamental, simplemente se adaptaría a las necesidades nacientes de un gobierno de coalición.

#### *Evaluación de un gobierno de coalición*

Por otro lado, una vez realizada la planeación y programadas las directrices de gobierno será necesaria la evaluación, es decir una vez que las actividades de gobierno comiencen a desarrollarse y/o que concluyan se debe evaluar el correcto funcionamiento de las mismas.

La evaluación es “una valoración rigurosa e independiente de actividades finalizadas o en curso para determinar en qué medida se están logrando los objetivos estipulados y contribuyendo a la toma de decisiones. La evaluación, al igual que el seguimiento, se puede aplicar a muchas cosas, incluidas una

actividad, un proyecto, un programa, una estrategia, una política, un tema, un sector o una organización”.<sup>112</sup>

Comprendemos que no es simplemente la gestión de planes gubernamentales o directrices generales, es además una adecuada evaluación posterior para de forma objetiva determinar su desarrollo.

Es en ese sentido, que entendemos la evaluación conceptualmente “tanto desde el punto de vista de los programas públicos como de la gestión, se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida que ésta persigue producir información que tenga alguna relevancia con la toma de decisiones políticas-administrativas, información útil que permita resolver problemas concretos”<sup>113</sup>

Es necesario recalcar que dicha evaluación debe tener caracteres objetivos como fundamento principal, se han desarrollado múltiples criterios para la evaluación de las directrices gubernamentales.

En ese sentido, la evaluación de las políticas y programas públicos recobra una mayor importancia bajo el enfoque llamado Gestión para que, como su nombre lo indica, tiene el objetivo de proveer información sobre los resultados de las acciones gubernamentales para alimentar la toma de decisiones y así asignar presupuesto y prioridades con base en su desempeño<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo” Organización de las Naciones Unidas, Págs. 8, [http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual\\_completo.pdf](http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf)

<sup>113</sup> Ballart, Xavier “¿Cómo evaluar programas y servicios?: aproximación sistemática y estudio de caso”. Ministerio para las administraciones públicas. Madrid, 1992.

<sup>114</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONVEVAL, “Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México”, México, Julio 2019, Pág. 11

De la misma forma, la evaluación, entendida como el análisis sistemático, objetivo e imparcial de una intervención pública, permite determinar la pertinencia, sostenibilidad, impacto y el logro de objetivos y metas.<sup>115</sup>

México cuenta con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que nos dice que

*Los mecanismos para lograr que la gestión pública se fundamente en resultados y a partir de ella se encamine hacia una planeación estratégica, requieren de instrumentos, construcción de metodologías y de sistemas comunes, instaurar procedimientos que faciliten la incorporación de recomendaciones en la toma de decisiones, crear mecanismos de difusión de la información e identificar a los actores participantes, así como sus obligaciones y atribuciones.*<sup>116</sup>

Así mismo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) siguiendo a García López y García Moreno y a Kaufmann, Saginés y García Moreno nos dice que existen 5 indicativos principales para realizar una evaluación, coloca cinco pilares fundamentales para la construcción e implementación de la Gestión para Resultados<sup>117</sup>:

---

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco\\_normativo\\_evaluacion.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf)

f

<sup>115</sup> Ibidem, pág 13

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco\\_normativo\\_evaluacion.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf)

f

<sup>116</sup> Ibidem, Pág 12

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco\\_normativo\\_evaluacion.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf)

f

<sup>117</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONVEVAL, “Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ámbito federal en México”, México, Julio 2019, Pág 12, [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco\\_normativo\\_evaluacion.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf)

f

- i) la planificación;
- ii) el Presupuesto basado en Resultados;
- iii) el monitoreo;
- iv) la evaluación y;
- v) la transparencia y rendición de cuentas.



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en García López y García Moreno (2010)

Es en seguimiento de estas 5 directrices que se debería de analizar la gestión gubernamental desarrollada por un gobierno de coalición, y ya que actualmente son los rubros tomados en cuenta por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es muy posible que sean los criterios que se tomen en cuenta por un gobierno de coalición al evaluar sus políticas.

El futuro de los gobiernos de coalición es viable, sin embargo como hemos reiterado en múltiples ocasiones aún necesita diversas modificaciones, en el caso particular de la planeación se puede observar que de existir un gobierno de coalición dicha planeación tendría cambios trascendentales.

En sentido contrario la evaluación de esa planificación y posterior conclusión de políticas gubernamentales, difícilmente tendría modificaciones a lo que conocemos hoy como evaluación estratégica gubernamental

**CAPÍTULO III GOBIERNOS DE  
COALICIÓN Y ESTRUCTURAS  
ADMINISTRATIVAS**

---

### 3.1.- Descentralización, desconcentración y concentración rumbo a los gobiernos de coalición.

La organización administrativa es el conjunto de normas jurídicas que regulan el aparato administrativo, con el fin de coordinar los distintos organismos que componen la administración pública<sup>118</sup>.

La finalidad de esta compleja organización tiene como fin último el equilibrio de poderes que se generan en la administración pública, el aumento de la eficacia de los diversos entes administrativos y la disminución de la corrupción que se pueda generar en estos.

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme al artículo 90 constitucional y al artículo primero de la Ley Orgánica que expidió el Congreso:

**Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado. La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

---

<sup>118</sup> Diez, Manuel María, *Manual de Derecho Administrativo*, 6ª. Ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1985, t. I, p. 129.

**Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** “La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

### **3.1.1. CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.**

Esta primera parte designa a los entes administrativos que tendrán una mayor dependencia del ejecutivo federal a intención de poder tener cierta cohesión en cuanto a gobierno y administración pública podemos entender.

Si bien, el gobierno debe de mantener cierta autonomía e independencia respecto a la administración pública, en la que se encuentra centralizada es importante que exista un protocolo de actuar conjunto a fin de que las decisiones tomadas por los primeros sean secundadas y ejercidas por los segundos.

El principal objetivo que debe de perseguir la administración pública no se encuentra en una motivación política, sino en una de eficiencia, las motivaciones políticas se reservan en los cargos político administrativos que posee el gobierno, en la administración pública se deben de implementar los medios y entes necesarios para una buena eficiencia y una nula corrupción.

**Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** “En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden

administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Consejería Jurídica, y
- III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.

La centralización administrativa otorga y deposita el poder para la toma de decisiones en el titular del máximo órgano administrativo, es decir, en el titular del Poder Ejecutivo.

La Administración Pública Federal Centralizada está compuesta por las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Regulados Coordinados en Materia Energética. Los órganos anteriores están directa y jerárquicamente subordinados al Presidente de la República, quien para el despacho de los negocios del orden administrativo se apoya en ellos, sin embargo, estos órganos carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Las potestades básicas características de esta forma de organización derivan en los poderes de nombramiento (el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los titulares de las dependencias, así como de aquellos empleados de la administración centralizada cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes), remoción (fracción II del artículo 89 constitucional<sup>119</sup>), mando (facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la

---

<sup>119</sup> **Artículo 89 constitucional.** “Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

actividad de sus subordinados por medio de órdenes), decisión (el superior puede optar entre varias alternativas de resolución y elegir una que tendrá que ser acatada por sus subordinados), la vigilancia (el superior tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados para detectar cuando estos incumplen sus órdenes y/o decisiones), disciplina (facultad del superior de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados), revisión (facultad atribuida al titular del órgano superior de revisar la actuación del inferior y de ser necesario tomar las acciones correspondientes) y resolución de conflictos de competencia (atribución otorgada al superior para determinar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto o hecho determinado).

### **3.1.2. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.**

**Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** “Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de
- III. seguros y de fianzas, y
- IV. Fideicomisos”.

---

Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República;

El profesor Miguel Acosta Romero menciona que “La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía” (Acosta Romero, 1975)<sup>120</sup>.

La dependencia al Presidente de la República en esta forma de organización administrativa es indirecta y en menor grado que en la centralizada. A la Administración Pública Federal Descentralizada también se le conoce como “Paraestatal”, ya que se considera que está más allá de lo que propiamente es la administración central y será la ley quien regule sus relaciones con el Titular del Ejecutivo Federal y las Secretarías de Estado.

En esta segunda clasificación encontramos una independencia, la misma se genera tras aprender de los múltiples errores y tropiezos que han tenido las administraciones públicas en México, donde se aprendió que poseer un ente con todas las funciones favorecía la ineficacia y el crecimiento de la corrupción.

La administración pública descentralizada cuenta con elementos para luchar contra estos vicios y así poder obtener mejores resultados sociales y económicos en dichas áreas.

Los organismos descentralizados pertenecen a esta forma de organización y están previstos en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

**Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Dentro de la descentralización administrativa existen tres clases, es decir, por servicio, por región y por colaboración:

---

<sup>120</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 2ª. Ed., México, UNAM, 1975, p. 87.

1. **Descentralización por servicio.** Llamado también como sindicalismo funcionarista. Forma de organización administrativa materializada en personas morales cuyo régimen jurídico tiene una competencia limitada y especializada, con el objeto de atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.
2. **Descentralización por región o territorio.** Forma de organización administrativa cuyo objetivo es manejar los intereses colectivos correspondientes a determinada circunscripción denominada municipio.

Según Gabino Fraga, consiste en la instauración de una estructura administrativa que se encarga de atender los intereses comunitarios de una población asentada en una circunscripción territorial específica (Fraga, 1990)<sup>121</sup>.

3. **Descentralización por colaboración.** Forma de organización administrativa cuyo objetivo es la protección de los intereses generales de los socios de instituciones privadas que colaboran con el gobierno, tales como las cámaras de comercio e industria, y asociaciones ganaderas y agrícolas.

Según el propio artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados (a diferencia de los órganos centralizados) contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio. Los organismos descentralizados son creados a partir de una ley o decreto, mientras que, los Órganos Constitucionales Autónomos (OCA's) tienen su origen en la Constitución.

### 3.1.3. DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

---

<sup>121</sup> Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, 29ª. Ed., Porrúa, México, 1990, p. 198.

La desconcentración administrativa es el acto jurídico por medio del cual un órgano de la Administración Pública Centralizada transmite a otro que le está jerárquicamente subordinado, la titularidad de ciertas facultades para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Esta forma de organización administrativa tiene su fundamento legal en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

**Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Por lo anterior, podemos deducir que existen tres formas de desconcentración administrativa:

- a) La general;
- b) la de oficinas de representación en entidades o regiones geográficas, y
- c) las Delegaciones de Programas para el Desarrollo en las entidades federativas sujetas a la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, pero adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar.

### **Distinción entre Órgano Desconcentrado y Organismo Descentralizado.**

Los órganos desconcentrados y organismos descentralizados son distintos y distinguibles entre sí y de otras figuras jurídicas y de otras técnicas de

organización de la Administración Pública, no obstante, hay casos en los que se han empleado indistintamente y esto claramente es un error<sup>122</sup>.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Constitución señalan las características más importantes de un órgano desconcentrado y de un organismo descentralizado, que enlistare a continuación:

- a)** Los organismos descentralizados cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, en tanto los órganos desconcentrados carecen de ambos;
- b)** Como consecuencia de lo anterior, la ley los denomina “organismos” descentralizados para diferenciarlos claramente de los “órganos” desconcentrados;
- c)** Los organismos descentralizados sólo pueden ser creados por ley o decreto del Congreso o por decreto del Ejecutivo, en comparación con los órganos desconcentrados, cuya creación, puede efectuarse igualmente por Ley y decreto, pero también mediante el Reglamento Interior de alguna de las Dependencias;
- d)** De conformidad con el artículo 17 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados también pueden contar con órganos desconcentrados;
- e)** Los organismos descentralizados gozan de autonomía de gestión y deben disponer de una administración ágil y eficiente, de conformidad con la Ley

---

<sup>122</sup> La categoría de órgano constitucional autónomo le fue otorgada al INEGI por reforma constitucional en 2006, sin embargo, en la página web del mismo Instituto, textualmente se asevera “Con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG) el 16 de abril de 2008, el INEGI cambió su personalidad jurídica, adquiriendo autonomía técnica y de gestión. Su nueva denominación es Instituto Nacional de Estadística y Geografía, pero conserva las mismas siglas (INEGI)”. De igual forma, en la página web [es.m.wikipedia.org](http://es.m.wikipedia.org) se dice que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un “organismo descentralizado”.

de las Entidades Paraestatales<sup>123</sup>; en tanto los órganos desconcentrados, de acuerdo con la ley, tienen autonomía técnica, operativa y de gestión, y en algunos casos, presupuestal para el cumplimiento de sus atribuciones. Es preciso hacer notar la diferencia en la extensión del concepto “autonomía de gestión” usado para las entidades paraestatales, respecto del aplicado a los desconcentrados; en el primer caso tiene un significado muy amplio pues al referirse a los organismos con personalidad propia, se trata de una autonomía orgánica; en tanto, en el segundo, equivale a la “autonomía administrativa”, tan restringida, que en ciertos casos se requiere complementarla con otros conceptos, tales como los de “autonomía técnica”, “autonomía operativa” y “autonomía presupuestal”. En sentido estricto, si entendemos a la autonomía como la potestad de un ente para regirse por normas y órganos de gobierno propios, este concepto no debiera utilizarse para ser aplicado a los órganos desconcentrados, pues las normas y directrices de su operación son dictadas desde la Secretaría de la cual forman parte; en todo caso, sería más adecuado el uso del vocablo “libertad” y referirse a su prerrogativa para obrar de una manera u otra en la consecución de sus objetivos como “libertad operativa o de gestión”;

- f) La creación de los descentralizados tiene como objeto auxiliar al Ejecutivo en el manejo eficaz de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde el Estado participe, así como en la prestación de servicios públicos; en contraste, el de los órganos desconcentrados es coadyuvar con las dependencias y entidades para

---

<sup>123</sup> **Artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.** “Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública”.

lograr una más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, y finalmente

- g)** Los organismos descentralizados deben coordinarse con las dependencias a las que se encuentran sectorizadas<sup>124</sup>, y con la Secretaría de Hacienda para los efectos de congruencia con el sistema nacional de planeación y de gasto que se previene en la ley<sup>125</sup>, es decir, no están subordinadas

---

<sup>124</sup> **Artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** “La intervención a que se refiere el Artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

<sup>125</sup> **Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** “Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las atribuciones que competan a la dependencia coordinadora del sector correspondiente.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública emitirán los criterios para la clasificación de las entidades paraestatales conforme a sus objetivos y actividades, en aquellas que cumplan una función institucional y las que realicen fines comerciales con el propósito de, en su caso, establecer mecanismos diferenciados que hagan eficiente su organización, funcionamiento, control y evaluación. Dichos mecanismos contemplarán un análisis sobre los beneficios y costos de instrumentar prácticas de gobierno corporativo en las entidades con fines comerciales, a efecto de considerar la conveniencia de su adopción.

directamente a las dependencias (como si lo están los desconcentrados), pero con ellas deben concertar medios y esfuerzos para una acción común.

Los Gobiernos de Coalición deben de velar y preservar estas formas de organización administrativa dentro de la Administración Pública Federal, porque garantizan el correcto despacho y funcionamiento (capacidad operativa) de las áreas estratégicas del Estado: la Administración Pública Federal es la encargada de proveer diversos servicios públicos al pueblo a través de empresas públicas o privadas, satisfaciendo las necesidades y demandas de este, con el objetivo de mejorar las condiciones y calidad de vida de los mexicanos.

La estructura política que posee un Gobierno de Coalición permite agregar respaldo político al programa de gobierno que se convenga en la coalición. Es aquí donde las formas de organización administrativa de la Administración Pública Federal juegan un papel trascendental en la puesta marcha y en el posible éxito del programa o proyecto de nación elegido por el Gobierno de Coalición. El gobierno tiene la capacidad para funcionar de forma autónoma respecto a la sociedad y satisfacer los intereses públicos (seguridad, desarrollo económico y social); es decir, tiene los recursos y la capacidad suficientes para hacerlo sin necesidad de que intervengan otros actores como las empresas y las organizaciones de la sociedad civil (De la Paz Sosa, 2017)<sup>126</sup>.

El Gobierno de Coalición tendría la posibilidad de designar de manera equitativa a representantes de las distintas fuerzas o partidos políticos que integran su coalición como titulares de las dependencias que integran la Administración Pública Federal Centralizada, asegurando la estabilidad y continuidad del programa de gobierno y a su vez, construir el gobierno democrático que tanto aspira como objetivo principal.

---

<sup>126</sup> De la Paz Sosa, José Gabriel, *Introducción a la Administración Mexicana*, INAI, 2ª. Ed., México, 2017, p. 22.

### **3.2.- Órganos Constitucionales Autónomos rumbo a los gobiernos de coalición.**

El objetivo de la teoría clásica de la división de poderes es evitar la concentración de los poderes del Estado en una sola persona u órgano, mediante una serie de pesos y contrapesos, protegiendo las libertades individuales de los subordinados. En el caso de México, el artículo 49 constitucional establece la división de poderes:

**Artículo 49 constitucional.** “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Los Órganos Constitucionales Autónomos, también llamados “OCA’s” por sus siglas, son resultado de la evolución de la teoría clásica de la división de poderes tradicionales (legislativo, ejecutivo y judicial) y de un proceso social e histórico. En México, los primeros organismos autónomos fueron las universidades públicas: la Universidad Nacional, fue la primera de ellas. Los OCA’s tienen su origen y fundamento legal en la Constitución y no se subordinan a los poderes tradicionales del Estado: actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica. Surgen tras la necesidad de restarle facultades al titular del Poder Ejecutivo, ya que se pensaba que este era omnipotente antes de la introducción de estos órganos.

El Dr. Sergio García Ramírez afirma que “Los OCA’s son parte del Estado, pero no del gobierno”<sup>127</sup>. En nuestro máximo ordenamiento jurídico encontramos enumerados los siguientes OCA’s: Banco de México, Instituto Nacional Electoral (INE), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y la Fiscalía General de la República (FGR). De los órganos constitucionales autónomos podemos destacar las siguientes características:

- a)** Los OCA’s deben de estar contenidos y establecidos expresamente en la Constitución para obtener independencia jurídica de los poderes clásicos del Estado, lo que se traduce en autonomía orgánica y funcional.
- b)** Cuentan con la atribución de una o varias funciones primordiales del Estado, lo cual implica autonomía técnica, es decir, deben atender eficazmente asuntos primordiales del Estado en beneficio de la sociedad.
- c)** Facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa).
- d)** Capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).
- e)** Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación<sup>128</sup>.

Para García Máynez la “autonomía” se puede definir como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de

---

<sup>127</sup> García Ramírez, Sergio. *El vuelo de los OCAs*. EL UNIVERSAL. Recuperado el 15 de julio de 2021 de <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/sergio-garcia-ramirez/el-vuelo-de-los-ocas>.

<sup>128</sup> Jurisprudencias con números de registro 172456 y 170238, de la Novena Época, sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

acuerdo con ellas (García Máynez, 1993)<sup>129</sup>. Es la posibilidad para los entes de regir su vida interior mediante normas y órganos propios, sin vulnerar el texto legal. Es una especie de descentralización de funciones en un grado extremo, no sólo de la administración pública, sino de los poderes del Estado, con el propósito de evitar cualquier injerencia que pudiera afectar el adecuado funcionamiento del órgano<sup>130</sup>.

Los tipos de autonomía que tienen los órganos constitucionales autónomos son: técnica (capacidad de los organismos para decidir); orgánica o administrativa (no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad); financiera-presupuestaria (capacidad de definir y distribuir su presupuesto); normativa (están facultados para emitir sus propios reglamentos y todo tipo de normas relacionadas con su administración interna); de funcionamiento (poder de realizar todas las actividades inherentes a los órganos, sin impedimento alguno) y plena (auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa)<sup>131</sup>.

El Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador declaró en enero de 2021 que su administración analizaba la posibilidad de desaparecer un aproximado de 200 órganos autónomos creados por decreto y no por ley (en una primera etapa), porque representan “gastos superfluos” a la nación. De llevarse a cabo lo anterior, órganos autónomos como el Sistema Nacional de Protección

---

<sup>129</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 45ª. Ed., Porrúa, México, 1993, p. 104.

<sup>130</sup> Ugalde Calderón, Filiberto Valentín. *Órganos Constitucionales Autónomos*. Recuperado el 15 de julio de 2021 de <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primera-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>.

<sup>131</sup> Castellano Hernández, Eduardo de Jesús, *Los Órganos Constitucionales Autónomos antes y después del pacto por México*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Recuperado el 15 de julio de 2021 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4036/7.pdf>.

Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) desaparecería al considerarse que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF) realiza las mismas funciones y por ende, el primero es innecesario<sup>132</sup>.

De lo anterior, el titular del Poder Ejecutivo acertó en una cosa: se requiere realizar una revisión minuciosa y cuidadosa de todos los órganos autónomos para verificar que estos estén cumpliendo con sus objetivos (tareas encomendadas) y detectar posibles fallas que podrían representar problemas o en la inviabilidad operativa del órgano en cuestión en un futuro. Sin embargo, insistimos y recalcamos categóricamente que los Órganos Constitucionales Autónomos deben tener garantizada su autonomía no solo del gobierno, sino también de otros intereses que podrían influir en sus decisiones y operaciones. Los OCA's son totalmente perfectibles, no obstante, este proceso de mejoramiento no debería de atentar contra su autonomía.

La autonomía con la que están dotados por ley los Órganos Constitucionales Autónomos debe de prevalecer en los Gobiernos de Coalición: los OCA's son aliados imprescindibles de la sociedad y ciudadanía mexicana. Es inaceptable pensar que determinados órganos constitucionales podrían perder la autonomía que los caracteriza, para regresar a aquella época en la que el Poder Ejecutivo tenía total y pleno poder, sobre todo. Es cierto, se requiere de una revisión profunda y minuciosa de todos los órganos constitucionales autónomos creados por ley y de aquellos órganos autónomos creados por decreto, sin embargo, no se pueden desaparecer sin causa, motivo o razón fundada y motivada, en un acto arbitrario.

### **3.3.- Responsabilidades Administrativas en el gobierno de coalición.**

De conformidad con el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es responsabilidad administrativa la que surge para los servidores

---

<sup>132</sup> Arista, Lidia, "El Gobierno desaparecerá primero autónomos que no requieren reforma legal", EXPANSIÓN Política, Presidencia, Recuperado el 15 de julio de 2021 de <https://politica.expansion.mx/presidencia/2021/01/14/el-gobierno-desaparecera-primero-autonomos-que-no-requieren-reforma-legal> .

públicos que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública<sup>133</sup>. Tal y como lo disponen los artículos 109 fracción III y 113 Constitucionales, que señalan lo siguiente:

**Artículo 109 constitucional.** “Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

- III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación

---

<sup>133</sup> Tesis: P. LX/96, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, Abril de 1996, p. 128, rubro: “RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL”.

en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.

Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior”.

**Artículo 113 constitucional.** “El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

La responsabilidad administrativa, tiene por objeto “sancionar conductas que lesionen el buen funcionamiento de la administración pública; se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de servidor público y se

hace efectiva a través de la ‘potestad disciplinaria’ de la Administración” (Castro Rojas, 1987)<sup>134</sup>.

Los sujetos de responsabilidades administrativas son los servidores públicos, según lo que establece el artículo 108 constitucional y el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos <sup>135</sup>:

**Artículo 108 constitucional.** “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Durante el tiempo de su encargo, el Presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana.

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las

---

<sup>134</sup> Castro Rojas, Marco Antonio, *Ponencia VI. Los Sujetos de Responsabilidad*, Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, Número 3, Julio-Septiembre, México, D. F., 1987, p. 111.

<sup>135</sup> Prodecon. *Responsabilidad de los servidores públicos en el manejo y custodia de la información*. Recuperado el 15 de julio de 2021 de [https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Transparencia/RESPONSABILIDAD\\_SERVIDORES\\_MANEJO\\_DATOS.pdf](https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Transparencia/RESPONSABILIDAD_SERVIDORES_MANEJO_DATOS.pdf).

Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

**Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.** “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”.

### **3.3.1.- Sistema Nacional Anticorrupción.**

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción representó un avance histórico en el país en la lucha en contra de la corrupción<sup>136</sup>. Las reformas constitucionales en materia anticorrupción se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo de 2015, y son la base que da sustento a toda la legislación secundaria en la materia. El 18 de julio de 2016 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las leyes secundarias que dan vida al Sistema Nacional

---

<sup>136</sup> *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*. Recuperado el 15 de julio de 2021 de <https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/corrupcion/MMH.pdf>.

Anticorrupción. El SNA coordina a las autoridades federales, estatales y municipales, para que prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción<sup>137</sup>. Ahora los ciudadanos pueden participar activamente en el combate y prevención de la corrupción.

**Artículo 113 constitucional.** “El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

- I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;
- II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y
- III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:
  - a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

---

<sup>137</sup> Secretaría de la Función Pública. *Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)*. Gobierno de México. Publicado el 30 de noviembre de 2018. Recuperado el 15 de julio de 2021 de <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>.

- b)** El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- c)** La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d)** El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- e)** La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

El SNA contará con un Comité Coordinador que es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del SNA. El Comité Coordinador establecerá una Plataforma Digital Nacional que conecte diversos sistemas electrónicos a efecto de establecer políticas integrales, metodologías de medición y que las autoridades competentes tengan acceso a

dichos sistemas. Un ciudadano encabezará al SNA y habrá un Comité de Participación Ciudadano, formado por 5 personas: la ciudadanía podrá ser escuchado por medio de este último comité.

Los Gobiernos de Coalición deben de implementar políticas y programas públicos para el combate a la corrupción, aplicando sanciones y penas ejemplares para aquellos funcionarios y/o servidores públicos que con sus acciones u omisiones traspasen la esfera jurídica de su competencia. Nuestras instituciones públicas presentan niveles críticos de credibilidad por parte de la ciudadanía, representado una grave amenaza al contrato social: tres de cada cuatro ciudadanos de América Latina tienen poca o ninguna confianza en sus gobiernos. Y alrededor de un 80% creen que la corrupción está extendida en las instituciones públicas. Por lo anterior, es urgente recuperar la confianza de la ciudadanía con instituciones fuertes y servidores públicos ejemplares, a través de la implementación de herramientas como el Sistema Nacional Anticorrupción.

La corrupción es un obstáculo para el crecimiento económico, social y político de un país: agrava la desigualdad, inseguridad y atenta contra la confianza de los ciudadanos en el gobierno y en las instituciones. Es necesario que las autoridades encargadas de impartir justicia en nuestro país actúen con total autonomía, imparcialidad y con estricto apego a la ley.

La impunidad es otro mal que acompaña a la corrupción y que daña gravemente el tejido social al no existir castigo o sanción contra quien viola la ley, incitando a otras personas a hacerlo o a seguir rompiendo las reglas a la falta de autoridades que apliquen y hagan cumplir la ley. El problema en nuestro país no es la falta de leyes que prohíban y penalicen la corrupción. Las normas existen, la cuestión es que no se cumplen, y esa situación es, precisamente, donde radica la diferencia entre México y otras naciones.

Es cierto que el combate a la corrupción es una tarea que a todos nos atañe y que a todos nos debería de importar, es decir, el gobierno en conjunto con la ciudadanía y el sector privado deben de conformar un frente común para el

combate a la corrupción en nuestro país: cada quien desde su trinchera debe de aportar para erradicar este problema.

El propósito del Sistema Nacional Anticorrupción es claro y se deben fortalecer las instituciones encargadas de vigilar y hacer cumplir la ley. El SNA es en definitiva el protagonista principal de la lucha para erradicar la corrupción. En él existen políticas integrales para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas, así como mecanismos para medir los resultados y fomentar la participación ciudadana. Como hemos visto, el combate a la corrupción requiere de una labor conjunta entre la sociedad civil, sector privado y el gobierno, ya que la corrupción es una práctica tan longeva y arraigada en la sociedad que será muy difícil lograr su erradicación sin la participación, coordinación y colaboración activa de todos los sectores antes mencionados.

### **3.3.2 Faltas Graves y leves en el gobierno de coalición.**

La Ley General de Responsabilidades Administrativas en su título tercero “De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves”, Capítulo I “De las Faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos”, en el artículo 49 se enlistan las obligaciones que el servidor público podría transgredir con sus actos y omisiones, incurriendo en faltas administrativas no graves:

**Artículo 49 de la Ley General de Responsabilidad Administrativas.** “Incurrirá en Falta administrativa no grave el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

- I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el código de ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;
- II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir, que puedan constituir Faltas administrativas, en términos del artículo 93 de la presente Ley;

- III. Atender las instrucciones de sus superiores, siempre que éstas sean acordes con las disposiciones relacionadas con el servicio público. En caso de recibir instrucción o encomienda contraria a dichas disposiciones, deberá denunciar esta circunstancia en términos del artículo 93 de la presente Ley;
- IV. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, en los términos establecidos por esta Ley;
- V. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI. Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- VII. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones, en términos de las normas aplicables;
- VIII. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte;
- IX. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos de adquisiciones, arrendamientos o para la enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza o la contratación de obra pública o servicios relacionados con ésta, que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que no desempeña empleo, cargo o comisión en el servicio público o, en su caso, que a pesar de desempeñarlo, con la formalización del contrato correspondiente no se actualiza un Conflicto de Interés. Las manifestaciones respectivas deberán constar por escrito y hacerse del conocimiento del Órgano interno de control, previo a la celebración del acto en cuestión. En caso de que el contratista sea persona moral, dichas manifestaciones deberán presentarse respecto a los socios o accionistas que ejerzan control sobre la sociedad, y
- X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas

jurídicas, revisar su constitución y, en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.

Para efectos de esta Ley se entiende que un socio o accionista ejerce control sobre una sociedad cuando sean administradores o formen parte del consejo de administración, o bien conjunta o separadamente, directa o indirectamente, mantengan la titularidad de derechos que permitan ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital, tengan poder decisorio en sus asambleas, estén en posibilidades de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración o por cualquier otro medio tengan facultades de tomar las decisiones fundamentales de dichas personas morales”.

La misma Ley en su Capítulo II “De las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos”, que abarca desde el artículo 51 al artículo 64, define detalladamente las faltas graves en las que pueden incurrir los servidores públicos con sus actos u omisiones. Los servidores públicos podrán incurrir en las siguientes faltas graves: cohecho; peculado; desvío de recursos públicos; utilización indebida de información; abuso de funciones; actuación bajo conflicto de interés; contratación indebida; enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés; tráfico de influencias; desacato y obstrucción de la justicia.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas presenta un grave problema en la actualidad: existen conductas no tipificadas expresamente en la ley, que representan un grave vacío legal en perjuicio de las víctimas. En la Ley, las faltas consideradas como graves son aquellas conductas relacionadas con el uso y manejo de recursos públicos, dejando afuera conductas que por su impacto social o consecuencias jurídicas son relevantes, por ejemplo, la mala praxis de un servidor público del área de la salud en un procedimiento quirúrgico que podría costarle la vida u ocasionarle daños graves e irreversibles a una persona, no podría encuadrar como conducta grave al no aparecer expresamente en alguno de los numerales del Capítulo II. Es importante mencionar que algunas faltas administrativas podrían constituir un delito, sin embargo, la materia penal y administrativa se llevan por separado, sin entrar en la hipótesis de doble

enjuiciamiento en contra del servidor público que resulte responsable, puesto que cada procedimiento es distinto. Recordemos que las autoridades están limitadas a hacer solamente aquello para lo que están expresamente autorizadas o facultadas.

Y así, podemos enumerar más faltas cometidas por servidores públicos en el desempeño de sus funciones, que el catálogo de faltas administrativas graves de dicha ley no contempla: el privar de la vida a una persona; el acoso y/o abuso sexual; la violencia física, etc. Todas las conductas anteriores atentan contra los principios que rigen el actuar del servicio público.

Los artículos 75<sup>138</sup> y 78<sup>139</sup> de la citada Ley establecen que la sanción más severa que podrá imponerse por una falta calificada como no grave es la inhabilitación de un año para desempeñar un empleo, cargo o comisión, mientras que, en las faltas graves es de diez años. El problema se agrava cuando para determinar los años fijados para la sanción consistente en la inhabilitación del

---

<sup>138</sup> **Artículo 75 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.** “En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año”.

<sup>139</sup> **Artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.** “Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación”.

servidor público serán establecidos de acuerdo al monto de la afectación, situación que no se puede cuantificar cuando la afectación es a la integridad personal o a la salud de un tercero, poniendo al afectado en clara desventaja al no poder conseguir una sanción justa y ejemplar contra el servidor público, como cuando se trata de daños patrimoniales.

El objetivo más importante de los gobiernos de coalición es la gobernabilidad democrática, fin que podría verse minado cuando las acciones u omisiones de sus servidores públicos transgredan sus obligaciones e incurran en faltas graves, generando crisis de credibilidad en las instituciones y en el gobierno mismo. Se esperaría que en el gobierno de coalición se buscará reformar, ampliar y modificar el catálogo contenido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas con el respaldo político que brindan las diferentes fuerzas o partidos políticos que integran los gobiernos de coalición en el Congreso de la Unión y así, brindar certidumbre jurídica a las víctimas de las acciones u omisiones de sus servidores públicos con sanciones justas y ejemplares.

**CAPÍTULO IV HACIA UNA LEY  
GENERAL QUE REGULE LOS  
ARTÍCULOS 74, 76 Y 89 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN MATERIA  
DE GOBIERNOS DE COALICIÓN**

---

#### 4.1.- Diferencia jurídica de la Coalición Electoral y Frente

La Ley General de Partidos Políticos especifica que la coalición electoral es aquella en donde dos o más partidos se unen para una candidatura común, en caso de ser partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría; en caso de los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, diputados a las legislaturas locales de mayoría relativa y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Dicha candidatura se apegue al principio de mayoría relativa incluyendo la candidatura a la presidencia de la república. Así mismo se clasifican a las coaliciones en tres tipos:

1. Total, aquella en la que los partidos en coalición comparten el 100% de candidaturas
2. Parcial, aquella en la que los partidos políticos en coalición postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al 50 % de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.
3. Flexible, aquella en la que los partidos políticos en coalición postulan en un mismo proceso electoral federal o local, al menos a un 25% de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.

En cambio, en un Frente “los partidos políticos nacionales que lo integran conservaran su personalidad jurídica, su registro y su identidad”. Siendo que los partidos no tienen un fin meramente electoral.

#### Legislación aplicable

Ordenamiento:	Artículo:	Disposición:	Regula	en
---------------	-----------	--------------	--------	----

			materia administrativa:
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 74, fracción III	Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: Ratificar el nombramiento que el Presidente de la Republica haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, <b>salvo que se opte por un gobierno de coalición</b> , en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda	No
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo. 76, fracción II	[el senado debe] ratificar los nombramientos que el ejecutivo haga de los Secretarios de Estado, <b>en caso de que éste opte por un gobierno de coalición</b> , excepción-titulares de Defensa Nacional y Marina; Secretario de control interno del Ejecutivo; Secretario de Relaciones; embajadores, cónsules	No

		empleados superiores del ramo de Relaciones; encargados de telecomunicaciones, energía, competencia económica.	
<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>Artículo. 89, fracción XVII</b>	Optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Se regulará por convenio y programa, aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores el mismo establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 34, fracción I</b>	Las agrupaciones políticas nacionales solo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición. Las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación serán	<b>No</b>

		registradas por un partido político y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste	
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 36, fracción I; Inciso e</b>	Son derechos de los partidos políticos nacionales-Formar coaliciones, tanto para las elecciones federales como locales, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos coaligados. Asimismo, formar frentes con fines no electorales o fusionarse con otros partidos en los términos de este Código;	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 42, fracción II; Inciso g</b>	Se considera información pública de los partidos políticos. Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales	<b>No</b>

<p><b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b></p>	<p><b>Artículo 56, fracción I:</b></p>	<p>Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior. <b>Tratándose de coaliciones</b>, lo anterior se aplicará observando las disposiciones que resulten aplicables del capítulo segundo, título cuarto, del presente Libro.</p>	<p><b>No</b></p>
<p><b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos</b></p>	<p><b>Artículo 93, fracción II</b></p>	<p>Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos</p>	<p><b>No</b></p>

Electorales		candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en este Código.	
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<b>Artículo 95, fracción I</b>	Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.	
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<b>Artículo 95, fracción II</b>	Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.	<b>No</b>
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<b>Artículo 95, fracción III</b>	Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.	<b>No</b>
Código Federal de Instituciones y Procedimientos	<b>Artículo 95, fracción IV</b>	Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como	<b>No</b>

<b>Electorales</b>		candidato por algún partido político.	
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 95, fracción V</b>	Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente Capítulo.	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 95, fracción VI</b>	Los partidos políticos que se coaliguen, para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente Capítulo	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 95, fracción VII</b>	El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos; podrán participar en la coalición una o más agrupaciones políticas nacionales.	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 95, fracción VIII</b>	Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará	<b>No</b>

		<p>automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedaran comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.</p>	
	<p><b>Artículo 95, fracción IX</b></p>	<p>Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumaran para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.</p>	

<p><b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b></p>	<p><b>Artículo 95, fracción X</b></p>	<p>En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.</p>	<p><b>No</b></p>
<p><b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b></p>	<p><b>Artículo 95, fracción XI</b></p>	<p>Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y estas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección.</p>	<p><b>No</b></p>
<p><b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b></p>	<p><b>Artículo 96, fracción I</b></p>	<p>Dos o más partidos podrán coaligarse para postular un mismo candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para las elecciones de senadores y diputados electos por el principio de mayoría relativa. La coalición total comprenderá,</p>	<p><b>No</b></p>

		obligatoriamente, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales.	
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 96, fracción II</b>	Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 96, fracción III</b>	Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de Presidente, senadores y diputados, en los términos del párrafo 1 y 6 del presente artículo, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en el presente Código, la coalición y el registro del candidato para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos quedaran automáticamente sin efectos.	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y</b>	<b>Artículo 96, fracción IV</b>	Dos o más partidos podrán coaligarse	<b>No</b>

<p><b>Procedimientos Electorales</b></p>		<p>solamente para postular un mismo candidato en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cumpliendo los requisitos señalados en el párrafo 6 del presente artículo.</p>	
<p><b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b></p>	<p><b>Artículo 96, fracción V</b></p>	<p>Cuando dos o más partidos se coaliguen, el convenio de coalición podrá establecer que en caso de que uno o varios alcance el uno por ciento de la votación nacional emitida pero no obtenga el mínimo requerido para conservar el registro y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, de la votación del o los partidos que hayan cumplido con ese requisito se tomará el porcentaje necesario para que cada uno de aquellos pueda mantener el registro. El convenio deberá especificar las</p>	<p><b>No</b></p>

		<p>circunscripciones plurinominales en que se aplicará este procedimiento. En ningún caso se podrá convenir que el porcentaje de votos que se tome para los partidos que no alcancen a conservar el registro, sumado al obtenido por tales partidos, supere el dos por ciento de la votación nacional emitida.</p> <p><a href="#">Párrafo declarado invalido por sentencia de la SCJN a Acción de Inconstitucionalidad DOF 03-10-2008</a></p>	
<p><b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b></p>	<p><b>Artículo 96, fracción VI, Inciso a</b></p>	<p>Dos o más partidos políticos podrán postular candidatos de coalición parcial para las elecciones de senadores o diputados, exclusivamente por el principio de mayoría relativa, sujetándose a lo siguiente - Para la elección de senador la coalición podrá registrar hasta un máximo de 20 fórmulas de candidatos. El</p>	<p><b>No</b></p>

		registro deberá contener la lista con las dos fórmulas por entidad federativa; y	
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 96, fracción VI, Inciso b</b>	Dos o más partidos políticos podrán postular candidatos de coalición parcial para las elecciones de senadores o diputados, exclusivamente por el principio de mayoría relativa, sujetándose a lo siguiente - Para la elección de diputado, de igual manera, podrá registrar hasta un máximo de 200 fórmulas de candidatos.	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 96, fracción VII, Inciso a</b>	En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán - Acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma	<b>No</b>

		electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados	
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 96, fracción VII, Inciso b</b>	En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán- Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinado candidato para la elección presidencial;	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 96, fracción VII, Inciso c</b>	En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán- Acreditar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, postular y registrar, como coalición, a los candidatos a los cargos de diputados y senadores por el principio	<b>No</b>

		de mayoría relativa; y	
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 96, fracción VII, Inciso d</b>	En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán- En su oportunidad, cada partido integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional;	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 97, fracción I</b>	En el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 98, fracción I, Inciso a</b>	Los partidos políticos nacionales que la forman;	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos</b>	<b>Artículo 98, fracción I, Inciso b</b>	La elección que la motiva;	<b>No</b>

<b>ElectORAles</b>			
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORAles</b>	<b>Artículo 98, fracción I Inciso c</b>	El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORAles</b>	<b>Artículo 98, fracción I Inciso d</b>	Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos ElectORAles</b>	<b>Artículo 98, fracción I Inciso e</b>	El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y</b>	<b>Artículo 98, fracción I</b>	Para el caso de la interposición de los	<b>No</b>

<b>Procedimientos Electorales</b>	<b>Inciso f</b>	medios de impugnación previstos en la ley de la materia, quien ostentaría la representación de la coalición;	
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 98, fracción II</b>	En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetaran a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes.	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 98, fracción III</b>	A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión	<b>No</b>

		<p>establecida en este Código, en el treinta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido. Del setenta por ciento proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones establecidos por este Código. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de la coalición.</p>	
<p><b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b></p>	<p><b>Artículo 98, fracción IV</b></p>	<p>Tratándose de coalición solamente para la elección de Presidente de los Estados Unidos mexicanos, o de coaliciones parciales para diputado o senador, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición</p>	<p><b>No</b></p>

		establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de coalición y para los de cada partido.	
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 98, fracción V</b>	En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 98, fracción VI</b>	El Consejo General emitirá el reglamento relativo al acceso a radio televisión por parte de las coaliciones y de los partidos que formen parte de las mismas.	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 98, fracción VII</b>	Es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del Apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución General de la Republica.	<b>No</b>

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<b>Artículo 99, fracción I</b>	La solicitud de registro del convenio de coalición, según sea el caso, deberá presentarse al presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, acompañado de la documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate. Durante las ausencias del presidente del Consejo General el convenio se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del Instituto	<b>No</b>
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<b>Artículo 99, fracción II</b>	El presidente del Consejo General integrará el expediente e informará al Consejo General.	<b>No</b>
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<b>Artículo 99, fracción III</b>	El presidente del Consejo General integrará el expediente e informará al Consejo General.	<b>No</b>
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<b>Artículos 99, fracción IV</b>	Una vez registrado un convenio de coalición, el Instituto dispondrá su publicación en el Diario	<b>No</b>

		Oficial de la Federación.	
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 118, fracción I, Inciso g</b>	El Consejo General tiene las siguientes atribuciones- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 212, fracción V</b>	Ningún ciudadano podrá participar simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición.	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 252, fracción VI</b>	En caso de existir coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas	<b>No</b>

		dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición.	
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 274, fracción I, inciso b</b>	Cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados;	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales</b>	<b>Artículo 274, fracción III</b>	Cuando el elector marque en la boleta dos o más cuadros y exista coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados, el voto contará para el candidato de la coalición y se registrará por separado en el espacio correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla.	<b>No</b>
<b>Código Federal de Instituciones y Procedimientos</b>	<b>Artículo 276, fracción II</b>	Tratándose de partidos coaligados, si apareciera cruzado más de uno de	<b>No</b>

<b>Electoral</b>		sus respectivos emblemas, se asignará el voto al candidato de la coalición, lo que deberá consignarse en el apartado respectivo del acta de escrutinio y cómputo correspondiente.	
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 23, fracción I; Inciso f</b>	Son derechos de los partidos políticos- Formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el Estatuto de cada uno de los partidos, en los términos de esta Ley y las leyes federales o locales aplicables	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 23, fracción I; Inciso k</b>	Son derechos de los partidos políticos: Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 30, fracción I; Inciso i</b>	Se considera información pública de los partidos políticos- Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que	<b>No</b>

		realicen con agrupaciones políticas nacionales;	
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 85, fracción I</b>	Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 85, fracción II</b>	Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 85, fracción III</b>	Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 85, fracción IV</b>	Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la	<b>No</b>

		primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.	
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 85, fracción V</b>	Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 85, fracción VI</b>	Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario.	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 87, fracción I</b>	Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría	<b>No</b>

		relativa	
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 87, fracción II</b>	Los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de Gobernador, diputados a las legislaturas locales de mayoría relativa y ayuntamientos, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 87, fracción III</b>	Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 87, fracción IV</b>	Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición	<b>No</b>
<b>Ley General de</b>	<b>Artículo 87,</b>	Ninguna coalición podrá	<b>No</b>

Partidos Políticos y	fracción V	postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.	
Ley General de Partidos Políticos y	Artículo 87, fracción VI	Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente Capítulo o, en su caso, en el supuesto previsto en el párrafo 5 del artículo 85 de esta Ley.	<b>No</b>
Ley General de Partidos Políticos y	Artículo 87, fracción VII	Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente Capítulo.	<b>No</b>
Ley General de Partidos Políticos y	Artículo 87, fracción VIII	El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos.	<b>No</b>
	Artículo 87, fracción IX	Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o	

		local	
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 87, fracción X</b>	Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 87, fracción XI</b>	Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedaran comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 87, fracción XII</b>	Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá	<b>No</b>

		<p>con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumaran para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley.</p>	
<p><b>Ley General de Partidos Políticos y</b></p>	<p><b>Artículo 87, fracción XIII</b></p>	<p>Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto [y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas]. <a href="#">Párrafo declarado inválido por sentencia de la SCJN a Acción de Inconstitucionalidad notificada 10-09-2014 y publicada DOF 13-08-2015 (En la porción normativa que indica "...y</a></p>	<p><b>No</b></p>

		sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.”)	
Ley General de Partidos Políticos	Artículo 87, fracción XIV	En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.	No
Ley General de Partidos Políticos	Artículo 87, fracción XV	Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y estas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección.	No
Ley General de Partidos Políticos	Artículo 88, fracción I	Los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles.	No
	Artículo 88, fracción II	Se entiende como coalición total, aquella en	

		la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, a la totalidad de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.	
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 88, fracción III</b>	Si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de senadores o diputados, deberán coaligarse para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de las elecciones locales si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales o de diputados a la Asamblea Legislativa, deberán coaligarse para la elección de Gobernador o Jefe de Gobierno.	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 88, fracción IV</b>	Si una vez registrada la coalición total, la misma no registrara a los candidatos a los cargos de	<b>No</b>

		elección, en los términos del párrafo anterior, y dentro de los plazos señalados para tal efecto en la presente Ley, la coalición y el registro del candidato para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernador o Jefe de Gobierno quedaran automáticamente sin efectos.	
<b>Ley General de Partidos y Políticos</b>	<b>Artículo 88, fracción V</b>	Coalición parcial es aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al cincuenta por ciento de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos y Políticos</b>	<b>Artículo 88, fracción VI</b>	Se entiende como coalición flexible, aquella en la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso electoral federal o	<b>No</b>

		local, al menos a un veinticinco por ciento de candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral.	
<b>Ley General de Partidos y Políticos</b>	<b>Artículo 89, fracción I; Inciso a</b>	En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán- Acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos y Políticos</b>	<b>Artículo 89, fracción I; Inciso b</b>	En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán- Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos	<b>No</b>

		coaligados aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinado candidato para la elección presidencial;	
<b>Ley General de Partidos y Políticos</b>	<b>Artículo 89, fracción I; Inciso c</b>	En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán- Acreditar que los órganos partidistas respectivos de cada uno de los partidos políticos coaligados aprobaron, en su caso, postular y registrar, como coalición, a los candidatos a los cargos de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, y	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos y Políticos</b>	<b>Artículo 89, fracción I; Inciso d</b>	En todo caso, para el registro de la coalición los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán- En su oportunidad, cada partido integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a diputados y senadores por	<b>No</b>

		el principio de representación proporcional.	
Ley General de Partidos y Políticos	Artículo 90, fracción I	En el caso de coalición, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla	No
Ley General de Partidos y Políticos	Artículo 91, fracción I; Inciso a	El convenio de coalición contendrá en todos los casos- Los partidos políticos que la forman;	No
Ley General de Partidos y Políticos	Artículo 91, fracción I; Inciso b	El convenio de coalición contendrá en todos los casos- El proceso electoral federal o local que le da origen;	No
Ley General de Partidos y Políticos	Artículo 91, fracción I; Inciso c	El convenio de coalición contendrá en todos los casos- El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición;	No
	Artículo 91, fracción I;	El convenio de coalición contendrá en todos los	

	<b>Inciso d</b>	casos- Se deberá acompañar la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes;	
<b>Ley General de Partidos y Políticos</b>	<b>Artículo 91, fracción I; Inciso e</b>	El convenio de coalición contendrá en todos los casos- El señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos, y	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos y Políticos</b>	<b>Artículo 91, fracción I; Inciso f</b>	El convenio de coalición contendrá en todos los casos- Para el caso de la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley de la	<b>No</b>

		materia, quien ostentaría la representación de la coalición.	
<b>Ley General de Partidos y Políticos</b>	<b>Artículo 91, fracción II</b>	En el convenio de coalición se deberá manifestar que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate, se sujetaran a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos y Políticos</b>	<b>Artículo 91, fracción III</b>	A las coaliciones totales, parciales y flexibles les será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión en los términos	<b>No</b>

		previstos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 91, fracción IV</b>	En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 91, fracción V</b>	Es aplicable a las coaliciones electorales, cualquiera que sea su ámbito territorial y tipo de elección, en todo tiempo y circunstancia, lo establecido en el segundo párrafo del Apartado A de la Base III del artículo 41 de la Constitución.	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos Políticos</b>	<b>Artículo 92, fracción I</b>	La solicitud de registro del convenio de coalición, según sea el caso, deberá presentarse al presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, según la elección que lo motive, acompañado de la	<b>No</b>

		documentación pertinente, a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate. Durante las ausencias del presidente del Consejo General el convenio se podrá presentar ante el secretario ejecutivo del Instituto o del Organismo Público Local, según la elección que lo motive.	
<b>Ley General de Partidos y Políticos</b>	<b>Artículo 91, fracción II</b>	El presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, integrará el expediente e informará al Consejo General.	<b>No</b>
<b>Ley General de Partidos y Políticos</b>	<b>Artículo 91, fracción III</b>	El Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, resolverá a más tardar dentro de los diez días siguientes a la presentación del convenio.	<b>No</b>
	<b>Artículo 91, fracción IV</b>	Una vez registrado un convenio de coalición, el Instituto o el Organismo Público Local, según la elección que lo motive,	

		<p>dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el órgano de difusión oficial local, según corresponda.</p>
--	--	--

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene contemplada la figura del gobierno de coalición, “ya que en febrero de 2014 se introduce una reforma a la Constitución que habilita al Presidente para optar por el gobierno de coalición”.

Dentro de la basta legislación referida con anterioridad notamos que si bien la viabilidad de un gobierno de coalición se encuentra contemplada a rango constitucional a raíz de la reforma del 10 de febrero del 2014 y que inclusive dichas disposiciones mencionan detalladamente los medios de nombramiento de algunos funcionarios, la determinación de las referida legislación en materia de desarrollo administrativo de un hipotético gobierno de coalición es casi inexistente, y pese a que existe una extensa legislación secundaria tanto en la Ley General de Partidos Políticos como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la misma es exclusiva en materia electoral, es decir determina el desarrollo adecuado de la coalición electoral, pero abarca poco o nada respecto a la concertación del gobierno de coalición en caso de que la coalición electoral resultase victoriosa. A priori entendemos que la legislación mexicana actual permite un gobierno de coalición, pero se encuentra lejana a poder llevarlo a la realidad en un sentido formalista de la ley.

#### **4.2.- Contenido político de la ley**

“Legislar es emprender un largo camino intelectual que parte de la identificación de una demanda social. Ésta puede originarse en una situación de descontento, rabia, preocupación o esperanza de las personas y exige para su satisfacción la sanción de una ley o la modificación o derogación de normas preexistentes”.

Siendo que el acto legislativo proviene de funcionarios electos al menos algunos por democracia directa quienes en la mayoría de los casos pertenecen a algún

partido político mismo que tiene una clara línea ideológica, es normal que las reformas tengan una fuerte carga ideológica detrás. Además, en el caso de los diputados representan a la población por lo que sus proyectos de reforma deben prestar especial atención a los intereses de los ciudadanos.

“Mientras que el técnico legislativo, redactor o proyectista de una ley debe crear un texto normativo que refleje con precisión, claridad y simplicidad la voluntad política que se le transmite”. Entonces la voluntad de la gente se ve reflejada en el acto legislativo con una fuerte carga política en las iniciativas, aunque también es resultado de un intenso cabildeo político que afecta inclusive como se redacta la ley.

En el contexto nacional durante varios años había un partido hegemónico, sin embargo “el PRI perdió la mayoría del Congreso, en 1997. Iniciando así el llamado “gobierno dividido”, es decir, cuando el partido que controla la Presidencia no controla el Legislativo”. El hasta ese entonces partido hegemónico de nuestro país se enfrentó por primera vez a un congreso que no controlaba lo que a todas luces es una complicación política grave; si entendemos que la tarea legislativa trae consigo una poderosa tarea política que a su vez se refleja en la concreción de reformas de ley, concluimos que al perder la mayoría en el congreso el PRI perdía así la facilidad de imponer una agenda ideológica en la legislación nacional. En seguimiento de los principios democráticos de nuestro país entendemos que si el PRI había perdido la mayoría en el Honorable Congreso de la Unión significaba una sola cosa, el pueblo de México ya no consideraba al PRI como la opción viable para representar sus intereses, es así como el resto de partidos políticos en el cámara representaban ahora la ideología mayoritaria (aunque fragmentada en diversos partidos) de la población. Todo ello obligó al Partido Revolucionario Institucional a negociar para poder concretizar sus reformas ya que si no hay un partido que per se reflejase los intereses políticos de la población se debía llegar a una conjunción de partidos que lograran llegar a un común acuerdo sobre los temas a legislar; reflejo de esto es que "entre 1997 y 2012 fueron aprobados 69 decretos constitucionales siendo que la coalición más común incluye a los tres

principales partidos, PRI-PAN-PRD. Estos participaron en 83% de todas las enmiendas”.

El Partido Revolucionario Institucional entendió que, si deseaba la emisión de decretos constitucionales requería de la participación de los partidos que, si bien eran contrarios a sus directrices políticas, eran quienes controlaban el Congreso de la Unión. Entonces a pesar de que la ley cuenta con un contenido político tras analizar la historia legislativa reciente de nuestro país encontramos varios casos en donde o se deja de lado la carga ideológica política de una ley buscando lograr una agenda legislativa al lograr las reformas importantes que siguen una única directriz política mediante acuerdos comunes que a cambio ayudan aprobar otra reforma con una única directriz completamente distinta o se logró tras una intensa negociación plasmar la pluralidad de ideas políticas en una reforma. Entonces a pesar de la carga ideológica de una reforma se puede lograr conciliar la multiplicidad de ideologías políticas lo cual termina siendo benéfico porque así la ley refleja una pluralidad de ideas que representa al pueblo.

#### **4.3.- Contenido Administrativo de una ley**

En nuestro país se originó la práctica de someter al Poder Legislativo y dar forma de ley a actos que no están en las facultades de dicho poder, pero a los cuales se trató de dar la estabilidad que derivan de las múltiples formalidades a que está sujeto el acto legislativo. Así pueden citarse muchísimos casos de contratos, de concesiones y de otros actos administrativos que el Poder Ejecutivo sometía a la aprobación del congreso para revestirlos de formalidad. La implementación del legislativo para revestir un acto administrativo de formalidad es a todas luces un acto lejano a la función de origen del H. Congreso de la

Unión, sin embargo, es un reflejo de la conexidad entre el Derecho administrativo, el Derecho legislativo, así como la función legislativa.

Por otra parte, en cuanto a la función jurisdiccional, “ha habido una parte de la doctrina que se ha inclinado a considerar que la función jurisdiccional no se distingue sustancialmente de la administrativa; que en realidad en el Estado sólo hay dos actividades diferentes: la de hacer las leyes y la de ejecutarlas”. De ello

podemos ver que la función administrativa está estrechamente ligada con la jurisdiccional, pero sobre todo que a lo largo del tiempo se ha entendido a la función administrativa como la ejecución de leyes, pero recientemente dicho criterio ha sido reevaluado por los doctrinarios en busca de un correcto desarrollo de la función administrativa y por consiguiente la regulación legal de la misma.

En un sentido amplio que se entiende la función administrativa no sólo como la ejecución material o concreta de las leyes, sino también como la realización de otras tareas en que o bien se hace uso de autorizaciones que da la propia ley o de facultades discrecionales que ella otorga y la marcha de los servicios públicos. Siendo entonces la función administrativa no solo el ejecutar leyes sino el contar con una autorización legal para realizar las tareas necesarias e inclusive con las facultades que permitan concretar estas tareas, es ahí en donde la coordinación de la función legislativa se conecta con la función administrativa pues parte de la esfera extendida de la función administrativa requiere de una adecuada legislación en materia de administración pública siempre en aras de darle una adecuada positividad a la ley y llevar de manera adecuada las tareas designadas a los encargados en función.

Por otro lado, término de ejecución de las leyes significa asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la continuidad de la vida nacional, es decir, el mantenimiento del orden público, si viésemos la función administrativa con un carácter restrictivo exclusivo de ejecución de leyes, aun así, se requiere una conexidad con la función legislativa ya que la legislación debe tener el contenido mínimo necesario para que el funcionario pueda darle continuidad a la vida nacional, se requiere un trabajo en conjunto para poder desempeñar las tareas necesarias descritas anteriormente.

Es así, que la función administrativa constituye una función del estado que se realiza bajo un orden jurídico, esto significa que dicha función se desarrolla sometida al llamado principio de legalidad que precisamente consiste en que ningún órgano del Estado puede tomar una decisión individual que no sea conforme a una disposición general anteriormente dictada. Para los ciudadanos la certeza jurídica es fundamental, cuando nos encontramos ante actos que

potencialmente afectarán la esfera jurídica del gobernado requerimos que dichos actos no estén fundamentados sólo en la relación de supra ordenación entre el estado y el gobernado, sino, que se fundamente en una disposición legal que establezca límites claros respecto a los actos que puede realizar la autoridad en cuestión. Por lo que es necesaria una adecuada legislación para el desarrollo apropiado de la función legislativa.

En cuanto al principio de legalidad, “este principio controla la aplicación de normas tanto adjetivas como sustantivas. Se enfoca en la competencia y la legalidad, y es en parte estático y en parte dinámico”. “Por ello establece quién debe realizar el acto (en este caso administrativo) y como debe hacerlo. Además, verifica la conformidad de actuación de la autoridad y la conformidad del resultado de su actuación con la ley y la Constitución. En lo que respecta al Poder Ejecutivo y Judicial la aplicación del principio debe ser total porque estos son los encargados de guardar y hacer guardar tanto el ordenamiento supremo de cada Estado como las leyes que de él se deriven. En el Poder Legislativo es determinante su estricta aplicación porque de ello depende la validez de su creación”. Así, tiene una presencia mucho más fuerte en el Ejecutivo que en el Jurisdiccional y finalmente, una apenas deducible influencia en el legislativo.

El principio opera en dos niveles: descriptivo y justificativo. El tenor del principio podría formularse así: (1) es regla de competencia; i. e., es el derecho de un Estado [...] todo acto jurídico (orden, decisión, mandato) supone una norma jurídica que confiere facultades; todo poder o facultad requiere necesariamente de fundamentación jurídica. (2) La legalidad debe controlar los actos de los funcionarios (e. g., el exceso o desvío de poder, decisión ultra vires, son cuestiones jurídicas). Es decir, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener apoyo estricto en una norma legal, la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución. En el presente caso es el segundo nivel de interpretación el pertinente para el análisis, ya que un gobierno sin controles de legalidad no solo sería inoperante sería también

contrario a los principios de derecho, para evitar ello la función administrativa requiere de un correcto marco legal que lo regule.

Entonces encontramos que el principio de legalidad tiene una amplia aplicación en todas las áreas de gobierno ya que la vinculación de dicho principio de legalidad a todos los poderes del Estado se da en diferentes niveles , encontrándose estrechamente ligado a la función administrativa en su criterio amplio que se ha mencionado con anterioridad, por ello en aras del respeto a los derechos del ciudadano una adecuada legislación es necesaria para el apropiado desarrollo de la función administrativa.

Comprendemos que la ley intrínsecamente contiene una carga ideológica-política que es, de facto, un claro reflejo de los intereses de los respectivos grupos parlamentarios o legisladores independientes, y pese a que en múltiples ocasiones los legisladores presentan iniciativas que no eran parte del programa electoral presentado a los electores para ganar, en la mayoría de las situaciones las iniciativas presentadas por los legisladores electos son una manifestación de promesas de campaña que la ciudadanía decidió apoyar o en su defecto, siendo este el caso más común para los legisladores de representación proporcional, una manifestación de la ideología del partido al que pertenecen (en caso de los independientes en seguimiento de la línea ideológica que manifiestan representar). Ante los casos en donde ningún grupo de legisladores unidos por una misma línea ideológica tenga la mayoría suficiente para imponer dicho contenido político en la agenda legislativa, naturalmente se opta por la negociación con aquellos grupos contrarios; aunque en algunos casos, y para efectos del presente análisis son los más relevantes, dichas negociaciones alcanzan el grado de coalición legislativa que en el caso mexicano podemos entenderlas, al menos potencialmente, como un preludio de una coalición de gobierno.

Por otro lado, si bien se han logrado reformas en materia de los gobiernos de coalición el contenido mínimo en materia administrativa que debe tener una ley no se ha cumplido, puesto que la función administrativa requiere necesariamente de una legislación que dote de las facultades suficientes para desenvolver sus

funciones de manera adecuada, es así que es necesaria una mayor claridad las facultades que tendría un hipotético gobierno de coalición, para que en caso de que se optara por esta figura se pudieran desempeñar los actos necesarios para el correcto desarrollo de la vida nacional sin mayor complicación. Es así como la legislación actual desde el punto de vista doctrinario y factico no esta cerca de cumplir con el contenido mínimo en materia administrativa requerido para que un gobierno de coalición sea operable.

Es por ello por lo que si México se encamina hacía un gobierno de coalición necesariamente se debe encaminar ley general que regule los artículos 74, 76 y 89 de la Constitución Política en materia de gobiernos de coalición

## **CAPÍTULO V VIABILIDAD DE UN GOBIERNO DE COALICIÓN**

---

En el contexto nacional no hemos contado jamás con un gobierno de coalición, inclusive hasta hace algunos años no contabamos con disposición legal alguna que regulase dicha situación, sin embargo, han surgido multiples antecedentes tanto doctrinarios como historicos que reflejan una clara posibilidad de llegar a la situación en donde se materialice un gobierno de coalición lo que requeriria *ab initio*, a mi parecer, un proyecto de reforma para poder llevar a cabo la coalición.

### **5.1.- Antecedentes de los gobierno de coalición**

#### *El pacto de sitges de 1957*

“Es probable que en Colombia se haya producido el mayor número de acuerdos de coalición de gobierno en América Latina. Los tradicionales partidos liberal y conservador, por lo general enfrentados, también tuvieron momentos en los que se vieron ante la necesidad de llegar a acuerdos. Uno de esos momentos se produjo después de una larga crisis política. En 1957 (27 de julio) el dirigente liberal, Alberto Lleras Camargo, y el dirigente conservador, Laureano Gómez, se reunieron en Cataluña y suscribieron un acuerdo conocido como Pacto de Sitges, mediante el cual decidieron someter a plebiscito una reforma a la Constitución para estabilizar la vida institucional colombiana. La Junta Militar aceptó los términos de ese Pacto y convocó un plebiscito que se llevó a cabo el 1o de diciembre del mismo año.

Para que nada quedara fuera del ámbito del acuerdo de Sitges, el artículo 12 del Decreto dispuso que los cargos de magistrados de la Suprema Corte de Justicia serían “distribuidos entre los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas”.<sup>140</sup> Esto refleja el nivel de crisis política en la que se encontraba Colombia, en este precedente encontramos que en el caso colombiano ante la enorme dificultad nacional, la clase política de dicho país considero la mejor forma de gobierno la cooperación, encontrando en el

---

<sup>140</sup> Valadés, Diego, LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN AMÉRICA LATINA, Experiencias y perspectivas, Ciudad de México, OPÚSCULOS, EL COLEGIO NACIONAL, 2016. Pág. 9

gobierno de coalición la figura que reuniona la fuerza de los partidos políticos en un solo objetivo nacional-gubernamental.

“En el orden político, fuera del texto constitucional, se convino que los partidos liberal y conservador se alternarían en la titularidad de la presidencia de la República por un periodo de doce años. De manera sucesiva fueron presidentes Alberto Lleras Camargo (liberal, 1958-1962); Guillermo León Valencia (conservador, 1962-1966); Carlos Lleras Restrepo (liberal, 1966-1970), y Misael Pastrana Borrero (conservador, 1970-1974).”<sup>141</sup> Esta coalición con la alternancia como baluarte de su unión logró la estabilidad de gobierno durante 4 periodos presidenciales, es un fuerte ejemplo de la viabilidad práctica de un gobierno de coalición, ya que partidos totalmente contrarios lograron mantener un gobierno con mecanismos bien establecidos de alternancia.

Esta unión que parecía una antinomia política alcanzo su máximo logro al reformar la constitución del país mediante un plebiscito que fue impulsado por la congregación de los electores de cada partido. “La reforma fue aprobada por más de cuatro millones de votos, frente a apenas un poco más de doscientos mil votantes en contra. El Decreto Legislativo 247 reformó la Constitución de 1886, reformada en 1947, e introdujo normas de indiscutible originalidad, consideradas antidemocráticas por muchos tratadistas, pero que contribuyeron a estabilizar los procesos institucionales en el país. La reforma incluyó los derechos políticos de la mujer (artículo 1o).”<sup>142</sup>

### *El pacto de punto fijo de 1958*

Otro ejemplo de gran relevancia es el caso venezolano ya que “tras el derrocamiento de Marcos Pérez Jiménez y la profunda inestabilidad institucional que le siguió, las principales fuerzas políticas venezolanas suscribieron un

---

<sup>141</sup> *Idem*

<sup>142</sup> *Ibidem*, pág 12.

acuerdo el 31 de octubre de 1958.” Se unieron las principales figuras políticas contrarias al gobierno (con diferencias ideológicas entre sí) de ese momento “Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y Gonzalo Barrios, en nombre de Acción Democrática (AD), de orientación socialdemócrata; Rafael Caldera, Pedro del Corral y Lorenzo Fernández por el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), partido socialcristiano, y Jóvito Villalba, Ignacio Luis Arcaya y Manuel López Rivas, de la Unión Republicana Democrática (URD), de centro izquierda, acordaron una tregua política. El instrumento para hacer valer esa tregua consistía en la formación del Gobierno y de los cuerpos deliberantes de modo que ambos agrupen equitativamente a todos los sectores de la sociedad venezolana”.<sup>143</sup> La llamada tregua política es un precedente importante de la pluralidad de representación social que significa un gobierno de coalición, por ejemplo en el punto número dos de su acuerdo se “estableció la necesidad de un gobierno de unidad nacional en estos términos:

Si bien el ejercicio del Poder por un partido es consecuencia legítima de una mayoría electoral, la suerte de la democracia venezolana y la estabilidad del Estado de derecho entre nosotros imponen convertir la unidad popular defensiva en gobierno unitario cuando menos por tanto tiempo como perduren los factores que amenazan el ensayo republicano iniciado el 23 de enero; el gobierno de Unidad Nacional es el camino para canalizar las energías partidistas y evitar una oposición sistemática que debilitaría el movimiento democrático. Se deja claramente sentado que ninguna de las organizaciones signatarias aspira ni acepta hegemonía en el Gabinete Ejecutivo, en el cual deben estar representadas las corrientes políticas nacionales y los sectores independientes del país, mediante una leal selección de capacidades.”<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> Ibidem, pág. 13.

<sup>144</sup> Idem

Es así que bajo la bandera de la pluralidad política dichos partidos cooperaron y “a partir de ese compromiso con la denominada tregua política, cada partido concurrió a las elecciones, con el incentivo de que el gobierno que resultara de ellas tendría una integración plural. En los comicios de diciembre de 1958 AD alcanzó 49% de los votos; URD, 34%, y COPEI, 16%. Y conforme a lo acordado, en el gabinete de Rómulo Betancourt participaron miembros de los tres partidos del pacto y algunos independientes.”<sup>145</sup>

### *El Pacto del club naval de 1984*

El último ejemplo latinoamericano que citamos es la transición del militarismo a la democracia en Uruguay la cual “se produjo merced al pacto celebrado el 3 de agosto de 1984. Uruguay ha sido uno de los países latinoamericanos con más sólida tradición democrática. Algunos episodios dictatoriales, como el de Gabriel Terra, ensombrecen, pero no cancelan la trayectoria institucional de ese país.”<sup>146</sup>

En el desarrollo histórico uruguayo encontramos que “en 1973, como consecuencia de la Guerra Fría y la consiguiente doctrina de seguridad continental, más la descomposición económica que tuvo múltiples efectos sociales y políticos, entre ellos la guerrilla, se produjo un golpe de Estado merced al cual durante casi tres lustros el país quedó sujeto a gobiernos de facto, incluso con la apariencia de regímenes civiles.”<sup>147</sup> Es en ese contexto de amplias violaciones a los derechos de los ciudadanos y “después de diversos intentos, [que se dio] el regreso a la normalidad democrática gracias al Pacto del Club Naval”.<sup>148</sup> El Pacto reunió “como representantes gubernamentales, los comandantes en jefe Manuel Buadas, Rodolfo Invidio y Hugo Medina; a sus contrapartes José P. Cardoso y Juan Young por el Frente Amplio; José Luis Batlle, Julio María Sanguinetti,

---

<sup>145</sup> Idem

<sup>146</sup> Ibidem pág. 14

<sup>147</sup> Idem

<sup>148</sup> Idem

Enrique Tarigo, por el Partido Colorado, y Juan Vicente Chiarino y Humberto Ciganda por la Unión Cívica. [Quienes tuvieron] cuatro días de intensas negociaciones celebradas en un centro recreativo conocido como Club Naval que dieron lugar al acuerdo anunciado el 3 de agosto. Para los militares y para los políticos había dos temas centrales: a los primeros les interesaba una amnistía por actos arbitrarios durante la dictadura, que los dirigentes no podían comprometer porque habrían usurpado las facultades de un Parlamento por elegir; a los dirigentes a su vez les interesaba la libertad de los tupamaros en prisión, así como el levantamiento de las procripciones dictadas por el gobierno, pero las fuerzas armadas no podían aceptar esos justificados reclamos sin el riesgo de graves fracturas internas que habrían imposibilitado cualquier acuerdo. Se optó porque esos temas no fueran discutidos ni formaran parte de los acuerdos, porque todos entendían que se hablaba *entre gente de honor*.<sup>149</sup> Este pacto reflejó la apertura democrática que trae consigo un gobierno de coalición además de la clara facultad que tiene un gobierno de coalición de controlar las diferencias políticas en aras de un manejo conjunto gubernamental.

“Entre los principales acuerdos contenidos en el pacto se incluyó: celebrar elecciones inmediatas; restablecer la vigencia de la Constitución de 1967; convocar una asamblea constituyente y someter la nueva carta a referéndum; limitar la jurisdicción castrense a los militares y sólo en tiempo de guerra; transferir al gobierno elegido las facultades de designación de los jefes militares, y renovar el amparo para la tutela efectiva de los derechos y libertades.”<sup>150</sup> Estos acuerdos alcanzados por medio de la conyunción política son uno de los mayores triunfos democráticos de Uruguay.

Es así que esto impulsó una unión de intereses sumamente poderosa ya que “el Pacto fue refrendado por unanimidad por la Unión Cívica y por el Partido Colorado; en el Frente Amplio dieron su voto a favor los partidos Demócrata

---

<sup>149</sup> Idem

<sup>150</sup> Idem

Cristiano, Comunista, y Socialista, y los movimientos Socialista y Blanco Popular. Lo mismo sucedió con las principales centrales obreras (Convención Nacional de Trabajadores y Plenario Intersindical de Trabajadores) y con la Asociación de Banqueros, como organizaciones sociales. Se trató, por ende, de un acuerdo secundado por una gran base social.”<sup>151</sup>

A razón de eso “el primer presidente electo fue Julio María Sanguinetti, quien instrumentó la parte que le correspondía de los acuerdos y procedió a la pacificación efectiva del país y a la reanudación de la democracia institucional integrando un gobierno amplio.” Mostrando que la coalición de ideologías era el único medio por el que era alcanzable la paz en el país.

### *Shadow Cabinet de Inglaterra*

En Inglaterra encontramos un precedente que si bien no está pensado de origen para fungir como un gobierno de coalición es un antecedente doctrinario muy interesante respecto a la importancia de la pluralidad ideológica en el gobierno.

El Gabinete en la Sombra (*Shadow Cabinet*) es el equipo de portavoces de alto rango elegidos por el Líder de la Oposición para reflejar el Gabinete en el Gobierno. Cada miembro del gabinete en la sombra es designado para liderar un área política específica para su partido y para cuestionar y desafiar a su contraparte en el gabinete. De esta manera la Oposición Oficial busca presentarse como un gobierno alternativo en espera<sup>152</sup>. Es decir, el Líder de Oposición designa un gabinete como si él fuese el primer ministro, dicho gabinete de oposición no forma parte del gobierno ni toma parte de las decisiones, pero vigila de cerca a su contraparte estando sumamente informado de cada uno de los actos tomados por el mismo, lo que permite fundamentalmente dos cosas: la primera adquirir una enorme experiencia de la gestión de gobierno por medio de la vigilancia técnica a

<sup>151</sup> Idem

<sup>152</sup> Parlamento Británico, “Shadow Cabinet”, Glossary, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/shadow-cabinet/>

su contraparte gubernamental y presentar una crítica informada a la gestión gubernamental, en esencia el gabinete de la sombra se presenta como una alternativa fundamentada a lo que a su parecer son los errores del partido en gobierno.

Esta institución está diseñada para representar a la oposición política teniendo además una estructura políticamente contraria al gobierno oficial sumamente informada administrativamente, sin embargo en esta institución encontramos un claro ejemplo de como es que un gobierno ignora las preocupaciones políticas del grupo perdedor que si bien no tuvo la mayoría electoral representa a una parte de la población e inclusive en algunas ocasiones representa un número apenas menor al 40% de la población y es en ese problema que entendemos que al optar por gobiernos de coalición aceptamos la plurirepresentación de ideales en el congreso y se puede llegar a formar un gobierno que contenga funcionarios que formaron en su momento parte del *shadow cabinet*.

En el caso de que el partido que antes era oposición tomase el control el Shadow Cabinet pasaría a ser el gabinete de gobierno, y ocurriría lo descrito al inicio de este apartado aquel gobierno que perdió la mayoría pasaría a ser ignorado en las decisiones políticas. En el sistema parlamentario británico, la Reina Isabel II encarga al líder del partido con más diputados que forme un gobierno. Pero puede llegar el caso en el que ningún partido político junte los 326 escaños necesarios para considerarse mayoritario, y es ahí en donde se opta por la coalición situación que hace que un gobierno de coalición sea una figura considerablemente posible. En dicho caso, es decir cuando se cuenta con un gobierno de coalición se tiene una representación de ideales más equilibrada.

## **5.2.- Antecedentes del gobierno de coalición en México**

### Antiguas alianzas partidistas (1909-2000)

México ha tenido una vida política muy diversa y rodeada de movimientos sociales, por lo que es claro que en su historia se encuentran muchos partidos

políticos, gremios, asociaciones y sindicatos con intereses políticos, por lo que no es extraño encontrar alianzas partidistas en la historia nacional.

Por ejemplo en el año “1909, se dio una alianza política que incluía al Partido Reeleccionista, el Partido Nacional Democrático y el Gran Partido Nacional Obrero bajo la prerrogativa de apoyar a la candidatura de Porfirio Díaz.”<sup>153</sup> Así mismo “el siguiente año en 1910, el Partido Nacional Democrático se alió al Partido Nacional Antireeleccionista, ambos creados en 1909, con el fin de apoyar la candidatura de Francisco I. Madero”<sup>154</sup> En un contexto de movilidad social en cuanto al primer ejemplo y de una aplastante hegemonía gubernamental en el segundo ejemplo, la política nacional encontró en la coalición la fuerza para ejercer la presión política que apoyó a alcanzar los logros de ambos candidatos. Encontramos en este precedente que dos presidentes de la república fueron respaldados por una primitiva coalición partidista.

En seguimiento de las coaliciones a presidencia “en las elecciones federales de 1929 para presidente de la República, se creó una coalición electoral, así en febrero el Partido Comunista Mexicano (formado en 1919), participó en la fundación del Bloque Obrero y Campesino Nacional, cuyo candidato presidencial para los comicios de Noviembre del mismo año fue el general Pedro V. Rodríguez.”<sup>155</sup> Si bien este ejemplo no concluye con la elección de un presidente de la república, sí es un importante antecedente porque es la primera vez que más que una cooperación nos encontramos ante un sólido bloque partidista que de haber logrado el triunfo gobernaría en conjunto; es a mi consideración este el

---

<sup>153</sup> CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. “Derecho Electoral en México”, Editorial Trillas, México, 1999, pp.153- 155.

<sup>154</sup> MUSACEHIO, Humberto. “Diccionario Enciclopédico de México Ilustrado”, Andrés Editor, México, D. F., 1989, p.1479.

<sup>155</sup> Ibidem. Pp.1472-1474.

primer ejemplo de una coalición de gobierno con ese fin y no una mera coalición electoral que buscaba respaldar la llegada de un candidato al poder.

*El Código Federal Electoral (1987)*

Para el 13 de Febrero de 1987 ya había entrado en vigor el Código Federal Electoral, el cual fue el primero en detallar a profundidad la viabilidad de una coalición electoral para los partidos políticos nacionales. Es así que el Artículo 79 Código Federal Electoral regulaba en 3 párrafos lo siguiente: “Para fines electorales, todos los partidos políticos tienen el derecho de formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones federales. En este caso deberán presentar una plataforma ideológica electoral mínima común, en los términos del Art. 45, fracción VIII, de este Código”.

*El Frente Democrático Nacional (1988)*

Un salto enorme se dio “para las elecciones presidenciales de 1988 [cuando] se formó el FDN conformado por los partidos políticos PARM, PPD, PFCRN, PMS y la Corriente Democrática, a través del cual la izquierda mexicana obtuvo la mayor votación de esa época, postulando a Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano.” La figura de Cuauhtémoc Cárdenas en su momento representó la conjunción de múltiples grupos de izquierda que parecían irreconciliables hasta ese entonces y encontraron en su carácter contrario al gobierno la unión que permitió una votación hacia la ideología de izquierda nunca antes vista, esta precedente refleja lo analizado anteriormente en los casos latinoamericanos en donde un interés gubernamental mutuo permite la mediación de diferencias políticas (ya que si bien las partes del FDN eran de izquierda tenían fundamentales diferencias ideológicas) y otorga una clara apertura democrática.

*Inoperabilidad legislativa creciente (1988-2018)*

Ante las diversas modificaciones en la escena política nacional el Partido Revolucionario Institucional fue perdiendo la mayoría que había caracterizado su

mandato gubernamental durante muchos años, es debido a la dificultades legislativas que implicaba para el Partido Revolucionario Institucional la falta de mayoría en las cámaras que optó por negociaciones políticas, siendo que la “coalición PRI-PAN fue su logro más exitoso pues dicha coalición política-legislativa aprobó 65% del total de reformas constitucionales entre 1997 y 2012”. Esto refleja que el mismo Partido que mantuvo un sólido control tanto de la política como de la administración gubernamental, desde 1929 hasta el 2000, entendió la necesidad de la cooperación política para lograr el desarrollo de una adecuada gestión administrativa.

Cuadro de representación partidista del Poder Legislativo en México entre 1988-1997, porcentaje respecto al partido del titular del ejecutivo en turno<sup>156</sup>

*En 1988, el número de diputados aumentó a 500 y, en 1994 el número de senadores aumento a 128.				
Legislatura	Cámara de diputados		Cámara de senadores	
	Asientos	%	Asientos	%
LIV (1988-1991)	260	53	60	93
LV (1991-1994)	320	64	61	95
LVI (1994-1997)	300	60	95	72

<sup>156</sup> Casar, Ma., Amparo, “La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídica Política de la Nación Mexicana”, México, cedip - Cámara de Diputados, 2014, pp. 283.

Fuente: Casar, Ma., Amparo, *La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídico Política de la Nación Mexicana*, México, cedip - Cámara de Diputados, 2014, pp. 283.

Cuadro de representación partidista del Poder Legislativo en México entre 1997-2018, porcentaje respecto al partido del titular del ejecutivo en turno<sup>157</sup>

Legislatura	Cámara de diputados		Cámara de senadores	
	Asientos	%	Asientos	%
LVII (1997-2000)	239	48	77	60
LVIII (2000-2003)	206	41	46	36
LIX (2003-2006)	153	31	46	36
LX (2006-2009)	206	41	52	41
LXI (2009-2012)	143	29	52	41
LXII (2012-2015)	213	42	52	41
LXIII (2015-2018)	204	41	55	43

<sup>157</sup> Casar, Ma., “Amparo, *La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídico Política de la Nación Mexicana*, México”, cedip - Cámara de Diputados, 2014, pp. 284.

Fuente: Casar, Ma., Amparo, *La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídico Política de la Nación Mexicana*, México, cedip - Cámara de Diputados, 2014, pp. 284.

### *Gobierno de inoperante de Vicente Fox (2000)*

El primero de diciembre del año 2000 el ciudadano Vicente Fox Quesada tomó protesta como el 64º presidente de la República Mexicana, siendo el primer presidente que no pertenecía al Partido Revolucionario Institucional, en su momento el partido que postuló a Vicente Fox mantenía la mayoría del Congreso de la Unión, pero para cuando Vicente Fox llegó al gobierno es decir para el primero de septiembre comenzó la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión, con un total de 60 senadores y 211 diputados pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional, lo que significó que el naciente gobierno de Vicente Fox se enfrentó a la inoperabilidad legislativa que significaba ser el primer gobierno contrario al Partido Revolucionario Institucional en tomar el ejecutivo, sin una mayoría sólida se enfrentó ante un Congreso de la Unión sumamente hostil hacia la agenda legislativa del partido que les había arrebatado el poder ejecutivo. Con un bloqueo legislativo el gobierno del Partido Acción Nacional, el gobierno de Vicente Fox requirió de una intensa negociación para poder llevar a cabo su agenda legislativa, aunque no le fue posible impulsar reformas en materia económica. “Se pasa de un Ejecutivo que parece omnipotente a una Presidencia debilitada y de un sistema de partido hegemónico a un sistema multipartidista y cada vez más fragmentado”<sup>158</sup>

### *EPN y el pacto por México (2012)*

El primero de diciembre de 2012 Enrique Peña Nieto tomó protesta como presidente, estableciendo una política de fuertes cambios legislativos. Como se mencionó antes el Partido Revolucionario Institucional que solía estar

---

<sup>158</sup> Manuel Pastor Jr., Carol Wise, “The lost sexenio: Vicente Fox and the new politics of economic reform in Mexico” *Latin American Politics and Society*, 47 (2005), pp. 135-160

acostumbrado a un poder hegemónico, aprendió la importancia de negociar es así que el 2 de diciembre de 2012 en el castillo de Chapultepec se creó el pacto político nacional llamado por “Pacto por México” en donde participó Enrique Peña Nieto como el titular del Ejecutivo, Gustavo Madero Muñoz como presidente del Partido Acción Nacional y Jesús Zambrano como presidente del Partido de la Revolución Democrática; posteriormente se sumó el Partido Verde Ecologista de México. El pacto reunía a las principales fuerzas políticas del país en busca de la aprobación de las reformas que hasta ese momento no habían sido aprobadas por la falta de un común acuerdo en el Congreso de la Unión. Se creó un Consejo Rector y una Coordinación Técnica para dirigir las negociaciones, el pacto tuvo diversos triunfos entre los que destacan: la reforma educativa, la reforma energética, y la reforma de telecomunicaciones.

“El Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el PRI acordaron una agenda de 95 acciones distribuidas en cinco grandes rubros. El capítulo 5 de ese Pacto concernía a la gobernabilidad, a la que aludía en estos términos:

La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.”<sup>159</sup>

Esto sentó un precedente de lo fructífero de la cooperación partidista en materia legislativa ya que el Frente Democrático Nacional había mostrado la fuerza electoral que involucraba la unión de grupo (siendo la base para la fundación del PRD), pero no se vio jamás reflejada en una fuerza legislativa, en cambio aunque

---

<sup>159</sup> Valadés, Diego, op. cit. p. 14

el pacto por México jamás se elevó a rango de Gobierno de coalición sí mostró una importancia en cuanto a operabilidad gubernamental enorme. Este pacto es un reflejo de que la escena nacional ya se ha encontrado con la necesidad de vincular a diversos partidos políticos para poder ejercer adecuadamente las funciones administrativas específicamente el desarrollo de las reformas en materias económica y energética lo que muestra una clara intención de cumplir con las fuertes promesas políticas que se efectuaron para poder llegar al poder.

### *El logro para el gobierno de aprobar la reforma energética*

Cuando el PRD se opuso a la reforma propuesta por el presidente Peña Nieto, el PAN condicionó su apoyo a que dicha reforma en el sector tuviera mayor alcance. En 2008 el pri había primero bloqueado y después diluido la reforma energética presentada por el presidente Calderón, que era menos ambiciosa que la de Peña Nieto. El gobierno aceptó el desafío del pan y lo que planteó entonces fue una reforma que terminaba con el monopolio de Pemex y abría el sector petrolero, tanto en exploración y producción como en el resto de la industria, a la inversión de empresas privadas, ya fueran mexicanas o extranjeras. La reforma fue presentada ante el Senado el 12 de agosto, se votó el 10 de diciembre y dos días después la ratificó la Cámara Baja. Fue aprobada por un número suficiente de congresos locales en 83 horas<sup>160</sup>.

### *La Reforma Constitucional del 10 de febrero de 2014*

Ya que debido a su importancia se ha dedicado un apartado entero a este precedente no aunare más en el, sin embargo desde la perspectiva legislativa es

---

<sup>160</sup> Serra-Mayer, Elizondo Carlos, "Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México", ELSEVIER, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Ciudad de México, Mayo-Agosto de 2017, <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-mexicana-ciencias-politicas-sociales-92-articulo-reforma-constitucion-economia-politica-del-S0185191817300168>.

importante mencionar que “en primer lugar, el gobierno de coalición fue justificado por los legisladores como un instrumento necesario, dado que es poco probable que un mandatario obtenga una mayoría de su partido en las dos cámaras del Poder Legislativo. En segundo lugar, esta figura quedó asentada en la ley como “opcional”. Es una prerrogativa que el Ejecutivo puede utilizar para formar un gobierno que incluya a la oposición. No obstante, también cuenta con la facultad para disolverlo, cuando lo considere conveniente.”<sup>161</sup>

### **5.3.- Ventajas de un Gobierno de Coalición**

#### **Representación pluripartidista**

En un gobierno no coaligante tenemos que el titular del ejecutivo, o la mayoría del legislativo pertenecen exclusivamente a un solo partido político el cual como se ha establecido sigue una determinada línea política, lo que irremediamente ocasiona que solo siga un precepto ideológico que si bien es mayoritario en el país según los resultados electorales está lejos de ser ideológicamente representativo. “En el caso de los gobiernos de coalición, los principales aspectos favorables que se contemplan son que fomentan conductas cooperativas en el Congreso y entre los partidos”<sup>162</sup> es decir que contribuye de forma sustancial no solo a una correcta gobernabilidad sino que también a una representación ideológica más adecuada, tenemos que al tener una multiplicidad de partidos (cuando menos dos) generan una pluralidad ideológica que “da un sentido de trascendencia a la determinación ciudadana de no entregar el poder a una sola fuerza dominante; y además obliga a adoptar mecanismos que amplían las facultades de control por parte de las

---

<sup>161</sup> Cadena Escamilla, Alberto, y De La Torre López, René, "El gobierno de coalición en México: un instrumento político para los partidos políticos y el presidencialismo\* / The coalition government in Mexico: an instrument for political parties and the nature of the presidency, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019, pp. 30-51, <http://www.scielo.org.mx/pdf/tla/v12n45/2594-0716-tla-12-45-31.pdf>

<sup>162</sup> Valadés, Diego, op. cit. p. 17

minorías, para eludir o al menos paliar los potenciales efectos de una deriva de la coalición hacia el contubernio”.<sup>163</sup>

Las Coaliciones gubernamentales naturalmente solidifican el mandato democrático ya que la conjunción de los partidos tiene como consecuencia la amplia representación social fortaleciendo la relación partido político ciudadanía como mediador con el gobierno. Es natural que se considere que en una coalición el partido con el mayor número de votos tenga un control total de aquellos que aportan la minoría de votos o de legisladores, sin embargo esta concepción es errónea ya que existe en aquellos partidos minoritarios una posición de ventaja enorme, aquellos partidos sirven usualmente como una visgra en las negociaciones del congreso en una coalición tiene el rol de hacer posible la coalición, entendemos que tienen la “posición fundamental que se define como la ocupada por el último miembro agregado de una coalición mínima ganadora, donde una coalición mínima ganadora es aquella que deja de ganar si se resta un miembro.”<sup>164</sup> Ese mínimo necesario es el poder de aquellos partidos pequeños, si ellos se apartan de la coalición el gobierno se separa.

### Fortalecimiento de la democracia

“En el caso de la coalición parlamentaria, se recurre a ella generalmente cuando el presidente enfrenta una legislatura controlada por la oposición. Dada la necesidad de formar mayorías, la alianza entre partidos es una alternativa para conseguirlo. Si un presidente decide no coaligarse con otros partidos políticos, quedará en condición de minoría. Pero, si decide hacerlo, tiene dos alternativas. Una es formar una coalición mínima ganadora, esto significa que el partido en el gobierno requiere de algunos votos que le pueden proporcionar legisladores de otro partido, a modo de alcanzar la mayoría requerida para aprobar leyes. La segunda es la

---

<sup>163</sup> Ídem

<sup>164</sup> Riker, William, “The Theory of political coalitions”, Yale University Press, Estados Unidos, 1962, pág 125

coalición sobredimensionada y se conforma por un número mucho más amplio de agrupaciones políticas.”<sup>165</sup>

Hablando en el contexto de un ejercicio democrático lo usual es que aquel candidato que obtenga la mayoría gane, esto en un gobierno de coalición es igual, pero la diferencia fundamental es que han de gobernar en conjunto y que de no haberse unido (ya sea antes de la elección o posteriormente al momento de tomar el poder para obtener una mayoría en el Congreso de la Unión) no tendrían esa capacidad de gobernar. En algunos casos el partido en turno sí tendría la facultad de mantener la titularidad del ejecutivo, pero no podría operar legislativamente, en otros el partido titular no habría sido capaz por sí solo de ganar la titularidad del ejecutivo; entonces ¿es la coalición una forma de brincarse la democracia directa?

Definitivamente no, un gobierno de coalición es una representación del fortalecimiento del ejercicio democrático ya que si la ciudadanía no apoya mayoritariamente a ningún candidato, la coalición ofrece una alternativa en donde la democracia se representa de forma proporcional en el gobierno, no es solo aquella opción con más votos la que gobierna sino aquellas que han logrado una alianza que se traduce en una mayoría significativa, y como hemos analizado con anterioridad la naturaleza de la coalición propicia un equilibrio interno de intereses de los múltiples grupos que conforman la coalición.

Diego Valadés afirma que “la coalición de gobierno no cancela la deliberación democrática; más bien la sitúa en un triple plano: en el interior del gobierno, en el interior de cada una de las partes coaligadas, y entre éstas y las restantes fuerzas políticas”.<sup>166</sup> Si situamos a la coalición como otro campo democrático comprendemos que la representación proporcional que a priori parece injusta para

---

<sup>165</sup> Riker, William, “Teoría de juegos y de las coaliciones políticas”, en *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 151-169.

<sup>166</sup> Valadés, Diego, op. cit. p. 17

las minorías que difícilmente ven sus intereses representados en el gobierno se torna más justa, por tres sencillas razones: la primera, la lucha democrática de las minorías se reduce a un campo más limitado, no se requiere de una amplia victoria democrática para impulsar una agenda sino de una victoria democrática dentro de los medios de la coalición. La segunda, al unirse en una coalición los intereses de la minoría aumenta significativamente sus posibilidades de alcanzar el poder gubernamental a comparación de cuando actúan como ente individual. Y por último, la antes mencionada función fundamental en la constitución de la coalición, el tener un rol tan trascendental les otorga una capacidad de negociación que no tendrían de no formar parte de una coalición.

Esta democratización por medio de la coalición “se traduce en mejores controles intraorgánicos, que son capitales para atenuar las tendencias a la discrecionalidad y a la irresponsabilidad en el ejercicio del poder, e introduce nuevos perfiles a los controles interorgánicos. En buena medida se contribuye así a la cohesión de los partidos. Esto es relevante en una época en la que se suele cuestionar la seriedad y la responsabilidad con la que actúan los partidos políticos.”<sup>167</sup>

#### **5.4.- Operabilidad gubernamental**

Se ha descrito a fondo la dificultad de no contar con una mayoría legislativa, al respecto Diego Valadés nos dice que:

Desde un enfoque práctico y utilizando una expresión coloquial, los presidentes tienen más fuerza política en un gobierno de coalición que en un gobierno de minoría en solitario, en tanto que, si bien comparten el poder con otros protagonistas, también lo ejercen de manera efectiva al disponer de una mayoría pactada en el Congreso<sup>168</sup>

Ante ello existe la posibilidad de que los sistemas políticos que hemos mencionado (el parlamentario y el presidencial) comiencen un intercambio mutuo

---

<sup>167</sup> Idem

<sup>168</sup> Idem

de las figuras institucionales que enriquezcan su capacidades gubernamentales, esto haría que la concepción de estado constitucional democrático se enriquezca. En general los gobiernos tienden a ser coaliciones informales de una multiplicidad de ideas, llega a ocurrir que las diversas corrientes de un partido que cuenta con mayoría congresual actúan como coalición o algunas veces dos o más partidos que suman esa pluralidad de ideas actuando como pluralidad. Pero es cuando nos encontramos ante una imposibilidad de gestión cuando se opta por un gobierno de coalición.

En América Latina los pactos electorales con frecuencia son utilizados solo para hacer frente a un adversario común cuya derrota se busca y una vez alcanzado el objetivo la coalición concluye sin tener efectos en el programa ni en la composición del gobierno. En buena medida esto obedece a los principios tradicionales de los principios presidencialistas en cuanto a que el ganador toma todo.<sup>169</sup>

En el análisis histórico de antecedentes en el país enfatizamos este punto, al inicio las alianzas partidistas del país ocurrían bajo la prerrogativa de respaldo a un candidato en búsqueda de que llegase al poder.

### ***5.5.- Desventajas de no contar con un Gobierno de Coalición***

#### ***Inoperabilidad gubernamental generalizada***

Gobernar sin mayoría impide la realización de reformas legales y constitucionales, pues para hacerlo se requiere de algún tipo de acuerdo con el o los partidos de oposición. Cuando existen dos o más partidos importantes el problema de la gobernabilidad es más complejo, pues no se trata sólo de un contrapeso a las reformas necesarias, sino de un asunto de legitimidad del propio gobierno

---

<sup>169</sup> Idem

presidencial, que obtiene el triunfo aproximadamente con un tercio de los votos emitidos por los ciudadanos.<sup>170</sup>

Ejemplo de ello es que con la llegada del Partido Acción Nacional al poder ejecutivo ocurrió el “fracaso de la reforma fiscal, cuando la misma fue rechazada por el Congreso, tras ello el presidente Fox decidió no enviar nuevas iniciativas en materia económica. Éstas habrían requerido de cambios constitucionales y Fox estaba muy lejos de contar con la mayoría necesaria de dos tercios en el Poder Legislativo. La Presidencia de Fox no tenía siquiera una mayoría simple, por lo que no pudo hacer ni leyes secundarias relevantes en materia económica”<sup>171</sup>.

Ahora bien, a pesar de esa gran capacidad para producir reformas constitucionales y construir coaliciones tan amplias, ninguna de esas reformas estaba vinculada con las instituciones económicas. La mayoría de las reformas aprobadas fueron de carácter electoral, es decir, para tratar de resolver problemas entre los partidos políticos o del régimen federal, para dirimir competencias entre los estados y el gobierno federal, o bien, buenas intenciones en cuestión de derechos humanos, las cuales no afectaban a ningún grupo de interés económico importante.

## **5.6.- Panorama actual de los Gobiernos de Coalición**

Para el caso latinoamericano lo relevante es el estudio del sistema presidencial que ya se ha abordado usualmente “en las coaliciones de sistemas presidenciales

---

<sup>170</sup> Centro de Estudios Sociales de Opinión pública, Cámara de Diputados, Gobiernos de coalición, enero 2018, pág 8

<sup>171</sup> Mayer-Sierra, Elizondo, Carlos, Reforma de la constitucion: la economia politica del pacto por mexico, vol.62 mayo-agosto 2017, <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-mexicana-ciencias-politicas-sociales-92-articulo-reforma-constitucion-economia-politica-del-S0185191817300168>

los partidos ajenos al presidente, incluso con mayoría congresual, pueden sugerir e incluso promover, pero en ningún caso convocar, la integración de la coalición, que siempre corresponde a la iniciativa del presidente.”<sup>172</sup>

Al respecto del caso latinoamericano Diego Valadés dice que “el gobierno de coalición es incompatible con los modelos hiperpresidencialista y tradicional, pero puede contribuir a transformar el transicional en democrático, y a que éste se mantenga como tal.”<sup>173</sup> Podemos ver a los gobiernos de coalición como una alternativa democrática a los sistemas presidenciales con tintes totalitarios, inclusive como una herramienta de cambio político.

Asimismo Valadés afirma que:

En el caso mexicano, la elección presidencial de 2018 se llevará a cabo el primer domingo de junio y la toma de posesión, el día 1o de diciembre. Los cinco meses que median entre la elección y la investidura del presidente abren un espacio excesivo para ejercer presiones por parte de los partidos interesados en compartir el gobierno. Un gobierno novel difícilmente correrá el riesgo de sufrir un tropiezo político mayor a un mes de su instalación, de suerte que la configuración de los elementos constitucionales mencionados lleva a pensar que la coalición tiene altas posibilidades de producirse si, además, se ratifica la tendencia de los pasados tres lustros en los que las mayorías presidencial y congresual no han coincidido.<sup>174</sup>

Actualmente en Europa el acuerdo entre partidos es la forma más común de gobierno. Vemos que 28 de los 38 países de la Unión Europea están regidos por gobiernos de coalición, lo que nos da 73% de los gobiernos de la Unión

---

<sup>172</sup> Valadés, Diego, op. cit. p. 17

<sup>173</sup> Valadés, Diego, op. cit. p. 18

<sup>174</sup> Valadés, Diego, op. cit. p. 19

Europea son gobernados por esta forma de gobierno.<sup>175</sup> Observamos que con el paso del tiempo en Europa los gobiernos han ido avanzando hacia los gobiernos de coalición ya que en años recientes la opinión popular se ha ido diversificando y un gobierno de coalición representa esta diversificación de ideales.

Desde el la reforma del 2014 existía una amplia expectativa respecto a las elecciones del 2018 y la latente posibilidad de un gobierno de coalición, sin embargo el triunfo democrático del Presidente Andrés Manuel López Obrador cerró esa posibilidad ya que obtuvo una amplia mayoría en la elección, pero para las reformas constitucionales ha desarrollado gracias al PT una suerte de coalición legislativa que está lejos de ser un gobierno de coalición pero ha permitido al presidente en turno llevar un amplio control sobre el Congreso de la Unión.

Al momento parece viable un gobierno de coalición, sobre todo por las recientes coaliciones electorales que se han presentado a las elecciones para Diputados Federales y locales, por un lado vivimos una coalición que dejó atrás las diferencias ideológicas concretando una unión que hace años parecía imposible PRI-PAN-PRD y por otra parte MORENA y el Partido Verde Ecologista, que si decidiera sumarse con su aliado histórico el PT y con el partido que le apoyó en las elecciones del 2018 el PES formaría una interesante coalición política. Es así que en el escenario político actual es viable que para las siguientes elecciones nos encontremos ante la posibilidad de necesitar de un gobierno de coalición, tanto el contexto internacional, como el contexto histórico y el ámbito doctrinario nos permiten afirmar que es viable el desarrollo de un gobierno de coalición en nuestro país. Y en caso de ser requerido se deberá legislar en la materia para poder cumplir con las expectativas.

---

<sup>175</sup> Aunión, J.A. et al., "Europa, un continente de coaliciones más allá de España", EL PAÍS, Madrid, 07 de Enero 2020, <https://elpais.com/especiales/2020/gobiernos-de-coalicion-en-europa/>

## Conclusiones

---

Podemos afirmar que los gobiernos de coalición son una forma viable de llevar y desarrollar una gestión gubernamental, hemos analizado que desde la concepción tradicional del estado hasta el día de hoy ha habido un cambio sustancial en la forma en la que interactúan los gobernados con el gobierno.

Igualmente, nuestra sociedad se ha modificado, ha crecido y ha incrementado su acervo político, el colectivo social mexicano ya no se ve representado en una sola idea hegemónica, ya no se encuentra a sí mismo en dos ideas contrarias turnándose el gobierno, y posiblemente llegué el día en el que la pluralidad de ideas turnándose el gobierno ya no sea posible.

El Derecho es un reflejo de los intereses sociales, así como una representación de las aspiraciones que tenemos como nación, es nuestro sustento, pero también nuestro más fiel retrato.

En un futuro la sociedad podría exigirle al gobierno más, más representación, más pluralidad de ideas y en ese sentido el gobierno tendrá que adaptarse a las inminentes necesidades de la nación.

Desde el punto de vista doctrinario la administración ha ido acrecentando sus ideas, sus principios y sus teorías, sin embargo, en la mayoría de ellas al menos, encontramos al gobernado como centro de ellas. La administración hablando desde la perspectiva de la gestión pública coloca al gobernado como su sustento y desarrolla sus ideas con base en la primigenia necesidad de gobernarle.

Es así como la administración pública como la función administrativa en sus diferentes áreas de injerencia, requiere de una legislación extensa.

La perspectiva histórica, refleja que el mundo en general ha logrado superar crisis políticas con los gobiernos de coalición, de igual manera observamos que México ha encontrado en las coaliciones la fuerza para llegar a tomar el control de gobierno, pero en la historia de nuestro país no se ha encontrado el gobierno de coalición, es necesario un cambio de paradigma político.

Tanto la historia, como el análisis legislativo nos permiten afirmar que el caso mexicano esta apegado a la idea de que las coaliciones tienen exclusivamente un fin electoral, en nuestro desarrollo hemos encontrado que la doctrina nos afirma que los gobiernos de coalición son diversos, con áreas de injerencia múltiples y con una estrecha relación con mutiles disciplinas que al final buscan gobernar de forma adecuada.

Pero en México aún no se han enfocado en la viabilidad de gobierno y se sigue hablando de un gobierno de coalición como una ventaja electoral, y no una gubernamental.

Del presente análisis es loable afirmar que los gobiernos de coalición son una alternativa viable que solucionaría muchos de los problemas que presenta el país, que dichos gobiernos podrían existir en México e incluso llevar una exitosa trayectoria por la vida política nacional. Pero si se desea un día llegar a un gobierno de coalición será necesario legislar puesto que las regulaciones actuales en la materia son insuficientes.

Fuentes Selectas

---

**Ordenamientos jurídicos:**

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ❖ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- ❖ Ley General de Partidos Políticos

- ❖ Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

#### **Jurisprudencia:**

- ❖ Jurisprudencias con números de registro 172456 y 170238, de la Novena Época, sustentadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- ❖ Tesis: P. LX/96, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, Abril de 1996, p. 128, rubro: “RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL”.

#### **Libros, publicaciones digitales y ensayos académicos:**

- ❖ ARISTA, Lidia, “El Gobierno desaparecerá primero autónomos que no requieren reforma legal”, EXPANSIÓN Política, Presidencia, Recuperado el 15 de julio de 2021 de <https://politica.expansion.mx/presidencia/2021/01/14/el-gobierno-desaparecera-primero-autonomos-que-no-requieren-reforma-legal> .
- ❖ ARMIJO, Marianela (2011). Planificación estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Santiago de Chile: Publicaciones ILPES [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5509/S2011156\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5509/S2011156_es.pdf)
- ❖ ARRATIA, Alejandro, “Dictaduras Latinoamericanas”, Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Num. 1, Enero-Junio 2010, <https://www.redalyc.org/pdf/364/36415689004.pdf>.

- ❖ AUNIÓN, J.A. et al., "Europa, un continente de coaliciones más allá de España", EL PAÍS, Madrid, 07 de Enero 2020, <https://elpais.com/especiales/2020/gobiernos-de-coalicion-en-europa/>
- ❖ BALLART, Xavier (1992) "¿Cómo evaluar programas y servicios?: aproximación sistemática y estudio de caso". Ministerio para las administraciones públicas. Madrid.
- ❖ BARCELÓ Y VALADÉS (coords.), 2016, "Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del Gobierno de Coalición", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ❖ BERNING, Antonio, "La División De Poderes En Las Transformaciones Del Estado De Derecho". Noticias Jurídicas, México, Núm. 33, Enero- Febrero 2009. <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4419-la-division-de-poderes-en-las-transformaciones-del-estado-de-derecho-i/>.
- ❖ BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia. 3ra. Ed., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 2001.
- ❖ BONNIN, Charles, Abrégé des Principes d'Administration
- ❖ CADENA ESCAMILLA, Alberto, y DE LA TORRE LÓPEZ, René, "El gobierno de coalición en México: un instrumento político para los partidos políticos y el presidencialismo\* / The coalition government in Mexico: an instrument for political parties and the nature of the presidency, revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, Nueva Época, año 12, núm. 45, octubre 2018-marzo 2019
- ❖ <http://www.scielo.org.mx/pdf/tla/v12n45/2594-0716-tla-12-45-31.pdf>

- ❖ CAMACHO GALINDO, Miguel, Teoría de la administración pública, 1era edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
- ❖ CARRILLO CASTRO, Alejandro. “La Reforma Administrativa en México”, Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta). led. • Miguel Ángel Porrúa, S.A., Librero-Editor. Mjxico. 1988.
- ❖ CASAR, Ma., Amparo, “La Cámara de Diputados en el marco de la configuración jurídico Política de la Nación Mexicana”, México, cedip - Cámara de Diputados, 2014.
- ❖ CASAR, María Amparo, MARVÁN Ignacio. “Reformar sin mayorías: La dinámica del cambio constitucional en México 1997-2012”. Taurus, (2014).
- ❖ CASTELLANO HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, Los Órganos Constitucionales Autónomos antes y después del pacto por México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Recuperado el 15 de julio de 2021 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4036/7.pdf>.
- ❖ CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo. “Derecho Electoral en México”, Editorial Trillas, México, 1999.
- ❖ CASTRO ROJAS, Marco Antonio, Ponencia VI. Los Sujetos de Responsabilidad, Revista Mexicana de Justicia, Vol. V, Número 3, Julio-Septiembre, México, D. F., 1987.
- ❖ Centro de Estudios Sociales de Opinion publica, Cámara de Diputados, Gobiernos de coalición, enero 2018,

- ❖ Coaliciones, Una guía para partidos políticos”, 1ª. Ed., Noruega, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y el Centro para la Paz y los Derechos Humanos de Oslo.
  
- ❖ Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONVEVAL), “Marco normativo para la evaluación de la política y los programas de desarrollo social en el ambito federal en México”, México, Julio 2019, [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco\\_normativo\\_evaluacion.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Marco_normativo_evaluacion.pdf)
  
- ❖ DAVIES, Jack, “Legislative Law and Process in a Nutshell”, 2a. Ed., St. Paul, Minn. West Publishing CO, Estados Unidos, 1986.
  
- ❖ DE LA PAZ SOSA, Gabriel, “Introducción a la administración pública mexicana”. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). 2da edición. Diciembre de 2017, México, [https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/18094/4/images/m\\_ia\\_pm.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/18094/4/images/m_ia_pm.pdf)
  
- ❖ DEBBASCH, Charles. Ciencia Administrativa: Administración Pública. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1981.
  
- ❖ DICKERSON, Roy, “Reed en: Legislative Law and Process, Cases and Materials” 2a. Ed, Contemporary Legal Education Series, Estados Unidos de América, 1980.
  
- ❖ DIEZ, Manuel María, Manual de Derecho Administrativo, 6ª. Ed., Buenos Aires, Plus Ultra, 1985, t. I.

- ❖ GABINO, Fraga, DERECHO ADMINISTRATIVO, 48a ed., Revisada y actualizada, de Jorge Fernández Ruiz, Editorial Porrúa, UNAM, Ciudad de México, 2012.
- ❖ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 45ª. Ed., Porrúa, México, 1993.
- ❖ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. El vuelo de los OCAs. EL UNIVERSAL. Recuperado el 15 de julio de 2021 de <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/sergio-garcia-ramirez/el-vuelo-de-los-ocas>.
- ❖ GONZÁLEZ, Pablo, “La Democracia en México”, 7ª. Ed., México, Ediciones Era. S.A.
- ❖ GONZÁLEZ, Pablo, “Pensamiento independentista latinoamericano, derechos humanos y justicia social”, Revista Criterio Jurídico Garantista, Núm. 2, Enero- Junio, 2010, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28407.pdf>.
- ❖ GONZÁLEZ, Santiago, “La Transición A La Democracia En México, Una Aproximación”, Revista de Estudios Políticos, Núm. 69, Julio-Septiembre 1990, <file:///D:/Dialnet-LaTransicionALaDemocraciaEnMexico-27073.pdf>.
- ❖ GURRERO OROZCO, Omar, “Principios de administración pública, 1era edición, México, mayo 2019, [https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/principios\\_de\\_administracion\\_publica.pdf](https://inap-mexico.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/principios_de_administracion_publica.pdf)
- ❖ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, 13a. ed., México, 1999, Tomo A-CH.

- ❖ JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. "Introducción y Estudio de la Teoría Administrativa, 11va reimpresion, Editorial Lirnusa, S.A. de C.V., México, 1992.
- ❖ KOTLER, P. (1997). Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation, and Control. Estados Unidos: Pearson.
- ❖ LIEBERT, Ulrike "Parlamento Y Consolidación De La Democracia En La Europa Del Sur". Revista Española De Investigaciones Sociológicas, España, Numero 42, Abril-Junio 1988. <file:///D:/Dialnet-ParlamentoYConsolidacionDeLaDemocraciaEnLaEuropaDe-249187.pdf>.
- ❖ MÁRQUEZ, Araujo y Ortiz (Coords.), 2011, "Estado Nación en México: Independencia y Revolución", Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- ❖ MAYER-SERRA, Carlos, "Reforma de la Constitución: la economía política del Pacto por México", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales, Vol. 62. Núm. 230, Agosto 2017, México, <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-mexicana-ciencias-politicas-sociales-92-articulo-reforma-constitucion-economia-politica-del-S0185191817300168>
- ❖ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 2ª. Ed., México, UNAM, 1975.
- ❖ MONTES, Roberto, Corte IDH, "Anuario de derecho constitucional latinoamericano" AÑO XV, MONTEVIDEO, 2009, 108-ISSN 1510-4974, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23516.pdf>
- ❖ MUSACEHIO, Humberto. "Diccionario Enciclopédico de México Ilustrado", Andrés Editor, México, D. F., 1989.

- ❖ Parlamento Británico, “Shadow Cabinet”, Glossary, <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/shadow-cabinet/>
  
- ❖ PASTOR, Manuel Pastor Jr. WISE, Carol, “The lost sexenio: Vicente Fox and the new politics of economic reform in Mexico” *Latin American Politics and Society*, 47 (2005).
  
- ❖ PÉREZ, Jorge “La monarquía En La Historia Constitucional Europea”, 1ª. Ed., Oviedo, Universidad de Oviedo, 2019.
  
- ❖ PLASENCIA ALARCÓN, Luis, “ADMINISTRACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”, <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/administraciongeneralypublica.pdf>
  
- ❖ PORTILLA, Karla Pérez: Principio de igualdad: alcances y perspectivas, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, iii-ii.
  
- ❖ PRODECON. Responsabilidad de los servidores públicos en el manejo y custodia de la información. Recuperado el 15 de julio de 2021 de [https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Transparencia/RESPONSABILIDAD\\_SERVIDORES\\_MANEJO\\_DATOS.pdf](https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/Transparencia/RESPONSABILIDAD_SERVIDORES_MANEJO_DATOS.pdf).
  
- ❖ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo” Organización de las Naciones Unidas, [http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual\\_completo.pdf](http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf)
  
- ❖ RENIU, Josep, “Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España”, 1977-1996, *Revista de*

Estudios Políticos, Barcelona, Núm. 155, Enero-Marzo 2012, <file:///D:/Dialnet-LosGobiernosDeCoalicionYSuIncidenciaSobreLosPresid-6437767.pdf>.

- ❖ RIKER, William, “Teoría de juegos y de las coaliciones políticas”, en Diez textos básicos de ciencia política, Barcelona, Ariel, 2001.
- ❖ RIKER, William, “The Theory of political coalitions”, Yale University Press, Estados Unidos, 1962.
- ❖ ROJAS BARCELO, Daniel, “El Gobierno de coalición en las constituciones y leyes de desarrollo constitucional de los estados” libros- Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017, tomo 2: Estudios jurídicos, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/5.pdf>
- ❖ ROSAS, Javier, “Francisco I. Madero en la transición democrática de México”, 1905-1910”, Revista de Estudio Político, Núm. 25, Enero-Abril 2012, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162012000100006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162012000100006).
- ❖ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Gobierno de México. Publicado el 30 de noviembre de 2018. Recuperado el 15 de julio de 2021 de <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-nacional-anticorrupcion-64289>.
- ❖ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo, 6a. ed. México, Porrúa, 1974.

- ❖ TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando: Los publicistas medievales y la formación de la tradición política de occidente, México: UNAM, 2005, “Excursus II”.
  
- ❖ UGALDE CALDERÓN, Filiberto Valentín. Órganos Constitucionales Autónomos. Recuperado el 15 de julio de 2021 de <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/servicio-profesional-electoral/concurso-publico/2016-2017/primer-convocatoria/docs/Otros/37-org-constitucionales-autonomos.pdf>.
  
- ❖ VALADÉS, Diego, LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN AMÉRICA LATINA, Experiencias y perspectivas, Ciudad de México, OPÚSCULOS, EL COLEGIO NACIONAL, 2016.
  
- ❖ VARETTO, Carlos, “Sistema De Partidos, Fragmentación De La Competencia Y Tasas De Reforma Estatal, Una Aproximación Ilustrativa Desde El Caso Argentino”, Revista De Estudios Políticos, Núm. 169, Julio-Septiembre 2015, <file:///D:/Dialnet-SistemaDePartidosFragmentacionDeLaCompetenciaYTasa-5198693.pdf>.
  
- ❖ VEDEL, Georges: Droit Administratif, Paris, 1976.
  
- ❖ VELIZ, Claudio, “La Historia Centralista en América Latina”, 1ª. Ed., Chile, Universidad de Princeton Press, 2014.