



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO  
DERECHO CONSTITUCIONAL**

**“EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MÉXICO, PACTO FEDERAL Y DIVISIÓN DE  
PODERES”**

**TESIS**  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO

**PRESENTA**

UBALDO CASTILLO ROJAS

**DIRECTOR DE TESIS**

DR. JOSÉ ÁNTONIO ALVAREZ LEÓN.  
FES ACATLÁN UNAM  
UNIDAD DE POSGRADO

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan Estado de México, marzo del 2017.



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.

## **“EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MEXICO, PACTO FEDERAL Y DIVISIÓN DE PODERES.”**

### **INDICE.**

<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo 1.- Estado y Sistema Político</b>	<b>9</b>
<b>A.- Concepto de Estado</b>	<b>10</b>
1.1.- Estado democrático	14
1.2.- Estado social y democrata	16
<b>B.- Sistema Presidencial</b>	<b>20</b>
1.3.- Noción de sistema político	22
1.4.- Sistema presidencial en los Estados Unidos de América	25
1.5.- Sistema presidencial en México	28
<b>C.- Gobierno democrático en México</b>	
1.6.- Gobierno democrático	31
1.7.- Gobierno autocrático	33
1.8.- Gobierno federal	34
1.9.- Renovación de la clase gobernante	38
<b>Capítulo 2. Presidencialismo y Partido de Estado.</b>	
<b>2.1.- El partido de Estado como instrumento de control político</b>	<b>51</b>
<b>2.2.- Control sistémico de las bases sociales</b>	<b>57</b>
<b>2.3.- Democracia electoral y gobiernos neoliberales</b>	<b>64</b>
<b>2.4.- La creación del Instituto Federal Electoral</b>	<b>69</b>
<b>2.5.- La globalización democrática y la alternancia del poder político</b>	<b>72</b>

### **Capítulo 3.- La Autocracia democrática en México**

3.1.- El gobierno federal autocrático	80
3.2.- La centralización del poder político, frente a la división de poderes	84
3.3.- Los poderes fácticos del ejecutivo federal	87
3.4.- La representación del senado frente al sistema presidencial	100
3.5.- La soberanía y autonomía local frente al presidencialismo autocrático	102
3.6.- La “CONAGO” y el llamado “ <i>Pacto por México.</i> ”	112

### **Capítulo 4.- El modelo federal del Estado Mexicano frente al Sistema de la Unión Europea.**

<b>Consideraciones previas al capítulo</b>	119
<b>A.- La teoría clásica de la “División de Poderes.”</b>	120
4.1.- Los Organismos constitucionalmente autónomos en México	136
4.1.2.- Cuadro descriptivo	147
4.2.- La centralización de funciones de la federación en el Estado Mexicano	150
4.3.- La renovación de la clase política en México	156
<b>B.- Las Instituciones de la Unión Europea</b>	165
4.4.- Instituciones afines entre la Unión Europea y México	175
4.5.- Cuadro comparativo	177
<b>Conclusiones y propuestas</b>	179
<b>Bibliografía General.</b>	183

## “EL SISTEMA PRESIDENCIAL EN MEXICO, PACTO FEDERAL Y DIVISIÓN DE PODERES.”

### Introducción.

El proyecto de investigación, es resultado de la inquietud que nos plantea nuestra formación profesional, la experiencia y observación que hemos podido acumular en materia político electoral; sobre todo, a raíz de las últimas reformas constitucionales de mayo del 2014, las cuales consideramos, atentan contra el llamado *Pacto Federal y División de Poderes*, que plasma nuestra constitución en sus artículos 40 y 49; sobre todo si consideramos que dichos principios no se cumplen, son letra muerta y no corresponde con nuestra realidad, y sí quizás, a una **República federal con gobierno centralista autocrático**; en el que los poderes de la Federación ( Legislativo y Judicial) participan e interactúan, con un Presidente de la República Enrique Peña Nieto, a quien sirven y atienden de acuerdo a su proyecto político. Sin que exista un auténtico equilibrio entre los poderes de la federación, ni de la federación hacia las autonomías locales, dado que las facultades y poderes facticos del ejecutivo federal, les impide, ejercer su función con plena libertad.

La falta o inexistencia de una plena distribución de competencias y funciones, acorde con los postulados del artículo 40 de nuestro documento fundatorio, que define y precisa el sistema político y de gobierno del Estado Mexicano, el que gramatical y contextualmente, en poco corresponde con nuestra realidad política y social que ocurre en nuestro País; más por el contrario, el Estado mexicano, corresponde a una República Federal sí, pero de corte centralista, en el que prevalece sobre cualesquiera otro poder el del Presidente de la República, quien ejerce un control unipersonal, es decir, de corte autocrático.

De que tratan nuestros capítulos que integran la presente investigación, precisemos:

Nuestro capítulo primero versa sobre un breve análisis de la gestación del modelo de Estado que adopta y vive nuestro País a partir del siglo XX con nuestra constitución vigente, aunque ciertamente demasiado reformada, no abordamos antecedentes anteriores a ello, pues la idea es recrear e investigar los hechos que responden a un Estado moderno, es decir, contemporáneo y no necesariamente histórico, cuyo conocimiento damos por hecho.

El capítulo segundo, abordamos algunas breves consideraciones en torno a nuestro Sistema político electoral y la influencia institucional que ello aporta a lo que hoy es el Estado Mexicano, sobre todo bajo la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional; a partir de esto, en el capítulo tercero, realizamos algunas breves consideraciones de lo que en los hechos representan los Poderes de la Unión, las entidades federativas y la supremacía política del Ejecutivo federal sobre los otros poderes, Legislativo y Judicial, así como sobre las autonomías a quienes se les controla y limita desde el centro.

El equilibrio de poderes, la división de funciones, es decir, la sustancia de nuestra investigación, la abordamos en el capítulo tercero, la que radica esencialmente en el aspecto político-electoral y en la injerencia y predominio del poder autocrático del Presidente de la República sobre cualquier otro poder en México, acotando que nuestras ideas y opiniones, se refieren y enfocan sobre el análisis de la presente administración, es decir la del actual Presidente de la República Enrique Peña Nieto.

Finalmente, por lo que corresponde al cuarto y último capítulo, es de mencionar que atendiendo a la oportunidad de realizar una estancia académica en el extranjero, y destacando el apoyo y orientación de mi tutor el Dr. José Antonio Álvarez León y desde luego, la gentil anfitronía de la Universidad Internacional de Cataluña en Barcelona España, -visita que no habría sido posible sin la disposición de quien fungió como guía y tutora de un servidor durante mi estancia, la **Dra. Montserrat Nebrera González** extraordinaria persona y mejor ser

humano, especialista en Derecho Constitucional, quien además goza de un reconocido prestigio social y político en la Autonomía de Cataluña España - atento a lo cual, decidimos modificar el contenido y estructura del último de nuestros capítulos.

En efecto, nuestra estancia de investigación, cuya sede fue la ciudad de Barcelona España, y dada la estrecha relación que guardan los Organismos Constitucionalmente Autónomos con nuestra investigación, los que ahora mismo han proliferado recientemente en nuestro País; atento a lo cual, se determinó realizar un breve estudio sobre las afinidades del modelo de Estado que existe en México con el del Sistema de la Unión Europea, precisamente visto éste último, como un modelo exitoso digno de seguir, sobre todo por la calidad de sus instituciones y los resultados favorables que ha significado para cada uno de sus Estados miembros.

### **Hipótesis General.**

Partimos de precisar y resaltar, la política injerencista del ejecutivo federal, que ha producido en los hechos, una centralización de funciones y competencias en materia electoral, la cual vulnera la *soberanía interna* de los estados miembros. Esta situación rompe con el llamado Pacto Federal y división de Poderes que refieren nuestros artículos 40 y 49 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, lo podemos ver reflejado, como ejemplo de ello, con la creación del Instituto Nacional Electoral a iniciativa del ejecutivo federal, en el que contrario a los postulados del federalismo, se *centraliza la función electoral*, y deja a las entidades federativas, como meros entes delegacionales, supeditados a lo que dicte el Instituto como órgano rector. Con ello, advertimos el control que de manera indebida e inusitada, adquiere el ejecutivo federal a través del INE, pues siendo éste, su principal promotor y quien propusiera a su actual titular, es una

muestra más de que los hilos del País se encuentran en las decisiones que emanan del Ejecutivo.

Instituto que en su conformación, atribuciones y funcionamiento, rompe con el llamado *Pacto Federal* y afecta a las entidades federativas al tener *injerencia directa en la elección de sus autoridades locales*; lo que deja en tela de juicio, a la *división de poderes* por cuanto a las atribuciones de la federación, y aquellas que les son propias y exclusivas a las entidades federativas por cuanto a su régimen interior.

El tema de estudio, permitirá identificar el actual sistema político y de gobierno que impera en nuestro País. Su importancia radica, en justificar la inoperancia que tiene en la actualidad el artículo 40 de nuestra constitución, lo que implícitamente, nos deberá llevar a identificar los elementos y características que integran el actual *modelo federal, centralista y autocrático*; y en su caso, a formular propuestas que permitan interactuar a la federación con las entidades de la República, sin que se vulnere el orden jurídico, ni existan injerencias del ejecutivo al margen de la Ley.

Consideramos que en la actualidad, se han distorsionado los principios que dieron origen al llamado "*Pacto Federal y la División de Poderes*" dentro del sistema político y de gobierno que ha tenido nuestro País, lo que aun no siendo novedad, sí se ha matizado de sobremanera por nuestro actual Presidente de la República.

El tema de estudio, se enfocará en torno a las reformas constitucionales que en materia electoral impulsó e impuso Enrique Peña Nieto Presidente de la República; desde una perspectiva de centralización de funciones e injerencia hacia el entorno local de las entidades federativas, lo que no llevará al análisis del llamado "*Pacto Federal*" que diera origen al sistema político de nuestro País.

### **Objetivo General.**

Identificar si la reforma constitucional en materia político-electoral, impulsada por Enrique Peña Nieto y aprobada por la LXII legislatura federal, viola los principios

del llamado “*Pacto Federal y de la División de Poderes*” que consagra el actual artículo 40 de nuestra constitución, mediante el análisis de las políticas y prácticas injerencistas del gobierno federal; con el fin de construir alternativas eficaces de control jurídico de los poderes públicos, en ánimo de garantizar la división de poderes y respeto al marco constitucional.

Así como determinar si nos encontramos con un nuevo modelo de sistema político y de gobierno, en el que el ejecutivo federal ejerce un gobierno centralista y autocrático, con poderes fácticos que vulneran la “*soberanía y autonomía*” de las entidades federativas y rompe con el equilibrio de poderes del ámbito federal.

La aportación que se pretende obtener, producto del desarrollo del presente trabajo de investigación, tendrá como propósito, el de poner elementos de juicio que permitan al ciudadano común y estudiosos de la materia constitucional, identificar las características y modalidades de nuestro actual sistema político y de gobierno, que en los hechos existe y que discrepa con lo preceptuado por nuestra Ley fundamental, teniendo como referente normativo a nuestros artículos 40 y 49 de la constitución vigente.

Adoptaremos para efectos de la presente investigación, el método descriptivo, de observación, analítico y comparativo, respecto de los preceptos constitucionales 39, 40 y 41, 116 y 124 principalmente, contraponiéndolos con los hechos que reportan las actuales circunstancias de operación y manejo político del Estado mexicano, sobre todo en el entorno federal y local de nuestro país; así como la que prevalece en el ámbito internacional, respecto de aquéllos Estados nacionales que tienen cierta similitud con nuestro sistema político y forma de gobierno.

Sin que ello implique desvincular nuestro proyecto de investigación de la disciplina del derecho, dado que analizamos preceptos constitucionales que sientan las bases jurídicas del Estado mexicano y regulan la función electoral, seguiremos al ***Dr. Augusto Salomón Sánchez Sandoval*** en su parte sociológica, quien habla

del *Control Social "Poder Dominación"* así como a José Woldenberg, estudioso de la materia electoral y la evolución democrática, quien nos deja ver la panorámica que guarda la materia electoral y su importancia en torno a nuestro sistema político; y desde luego, seguiremos a Luigi Ferrajoli en su Teoría de los derechos fundamentales de los ciudadanos, particularmente de aquellos que pertenecen y residen en las entidades Federativas.

La sociología jurídica como disciplina que vincula y matiza el comportamiento de la sociedad frente al marco jurídico normativo, es nuestra principal razón y motivo para analizar el sistema presidencial autocrático; pues sería un error analizar nuestro marco jurídico constitucional, sin considerar la realidad social, las interacciones que se dan entre lo jurídico y político, sobre todo entre la sociedad y la llamada clase gobernante, quien impone de diversas formas y a través de sistemas de control político su ideología para preservarse en el poder, aun y cuando esto se dé, en una clara violación al artículo 40 constitucional que delinea nuestra sistema político y forma de gobierno que impera en México.

## Capítulo 1.- Estado y Sistema Político

En el presente capítulo, habremos de referirnos a elementos teóricos y conceptos del Estado en general, aunque enfocado al Estado Federal y algunas modalidades de este, pero sobre todo por las similitudes que tiene el Estado mexicano respecto del modelo norteamericano, de donde se han tomado los elementos esenciales, aunque acotamos y advertimos que no es similar, sino una adecuación de este a la circunstancia de nuestro país a inicios del siglo XVIII, lo que ciertamente causó acaloradas discusiones entre personajes de esa época.

Precisaremos algunos conceptos básicos como punto de partida, como el de democracia y soberanía, aplicados a algunos tipos de gobierno que de manera palpable hemos tenido en México, no precisamente estipulados en nuestra Ley fundamental, pero sí como una práctica facciosa de nuestra clase gobernante, por ello hablaremos de los Gobiernos: democrático, autocrático, federal e incluso de la renovación de la llamada clase gobernante, cuyos métodos, caen más en la discrecionalidad que tiene que ver con cotos de poder, los que lamentablemente se encuentran muy arraigados dentro del sistema político en México.

Es pues éste primer capítulo nuestro marco conceptual y teórico de nuestra investigación general. Advirtiéndole, que la presente investigación, no abordará como antecedentes nuestras constituciones de 1824 y 1857, sino básicamente la actual, la de 1917 aun y cuando está, a la fecha haya tenido ya más de 500 reformas, y sin embargo por increíble que parezca, existen artículos que prácticamente han resistido un siglo sin ser modificados, es decir, permanecen a la fecha originales, y son creación fiel de nuestro constituyente de 1917; destacando que trataremos de ser en todo momento, críticos de nuestro marco normativo, sobre todo por cuanto a los artículos constitucionales que definen nuestro modelo de Estado como lo es básicamente el 39 y 40 de nuestra Ley fundamental.

Lo que no podríamos realizar de manera disociada entre nuestro marco jurídico y aspectos tan relevantes que ocurren dentro de nuestra propia sociedad, dentro de las prácticas políticas que lleva a cabo, sobre todo nuestra clase gobernante, sobre todo visto desde un punto garantista que tiene que ver con entidades colectivas, como lo son las propias entidades federativas que integran el Estado mexicano. A manera de robustecer nuestra idea, me permito citar la siguiente reflexión:

“La teoría del derecho, al menos en su versión garantista, asume, debate y comparte con otras disciplinas los problemas de la justicia y el pacto constituyente. La teoría del derecho, la sociología y la teoría de la justicia ya no deben ser disciplinas separadas y cerradas; todas se funden y se retroalimentan para alterar la realidad desde la aplicación de la Constitución.”<sup>1</sup>

Idea a partir de la cual, iniciaremos nuestra investigación, más aun cuando nuestro tema toca muchos aspectos sociológicos, políticos y desde luego jurídicos desde nuestro documento base como lo es la constitución y leyes secundarias en materia electoral.

## **A.- Concepto de Estado**

Un sinnúmero de ideas y consideraciones pueden llegar a nuestra mente, cuando nos referimos al ente que personifica y da sentido a la vida del hombre dentro de una comunidad organizada.

Diversas son las teorías que intentan dar su punto de vista en torno a ello, como diversas son también las disciplinas que intentar aclarar y describir la naturaleza y fines del Estado, y más aún cuando lo hacen de acuerdo a la época en que se le pretenda describir.

Así podríamos hablar del Estado desde su propia concepción más simple y natural, sin calificativos; después, del Estado Primitivo, el moderno, el

---

<sup>1</sup> Ávila Santamaría, Ramiro, Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derecho y justicia, en Anuario de Derecho constitucional Latinoamericano, año XV, Montevideo, 2009, p.783.

contemporáneo, el liberal, neoliberal, entre otros, lo que estará supeditado al autor, a la época, e incluso a la corriente y disciplina o enfoque que corresponda.

Hecha esa consideración, habremos de referirnos al Estado, desde un punto de vista jurídico sí, pero con matices cargados de un alto contenido sociológico, ético y moral, pues sería un error, pretender sustraer al elemento social que nutre y da vida a la figura del Estado, como lo es la comunidad misma, la cual necesariamente refiere valores y comportamientos, que van determinando su realidad jurídica, la eficacia de la norma y lo factico de la sociedad misma, lo bueno y lo malo, lo aceptable y lo intolerable.

Ningún sentido tendría pensar en un territorio sin individuos, y menos aún, un ordenamiento jurídico sin una comunidad que regular; es a partir de ello, donde consideramos relevante hablar de esa ficción del derecho, pensada y creada por el propio ser humano, como algo necesario para lograr su convivencia, desarrollo y subsistencia de manera organizada.

Así las cosas, pasemos a dar una definición de lo que podemos entender como Estado, el maestro Serra Rojas señala lo siguiente:

*Es difícil convencer a las gentes que el Estado no son las personas, los edificios o las demás cosas materiales, sino un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos muy complejos, todo ello para servir a la sociedad.*

*El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo.<sup>2</sup>*

Definición que nos parece adecuada, sí pretendemos describir al ente ficticio creado por la propia sociedad, como una unidad, como un todo, a partir del cual se organiza políticamente una determinada comunidad; dado que como sabemos, los elementos del Estado son: territorio, población, gobierno y orden jurídico, aunque algunos autores consideran a la Soberanía como un elemento adicional del Estado moderno contemporáneo.

---

<sup>2</sup> Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. México, Porrúa, 17ª ed. 2005, p. 167

*Para Maurice Hauriou “el Estado es el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la república como conjunto de medios que se ponen en común para la realizar el bien común.”<sup>3</sup>*

Cuyas definiciones, consideran al Estado, como un ente a partir del cual se identifica a una nación, y su tipo de gobierno; cuya idea nos remite a la necesidad de la comunidad social, de organizarse para su propio desarrollo. Destaca la existencia de un poder soberano y coactivo (coercitivo=uso de la fuerza) como una forma de institucionalización del poder político pactado por sus propios individuos en pro del interés colectivo.

Lo que nos lleva a definir al Estado, como una unidad concentradora del poder de imperio que le ha sido delegado por la propia sociedad, quien a partir de la adopción de un régimen político y de gobierno, decide auto-determinarse y darse sus propias reglas internas y externas, a partir de las cuales, adquiere una comunidad, principios tales como: de identidad, personalidad política y jurídica frente a otras naciones y organismos internacionales. Pero ello, sin embargo, nos parece insuficiente, pues habrá que considerar necesariamente la personificación material del propio ente que como ficción jurídica ha creado la propia colectividad social.

Ahora bien, imaginemos. ¿Cómo percibe al Estado, el ciudadano común? ¿Cuál es la forma que adopta, para establecer su plena existencia material y objetiva? ¿Qué le hace ser aceptado y percibido por los miembros de la comunidad?

Cuestionamientos que en efecto, nos llevan a pensar en los Gobiernos emanados del propio ordenamiento jurídico fundamental, que surge del modelo o régimen político que adopta la propia sociedad al constituirse como entidad nacional.

En efecto, la personificación material del Estado, la percibe el ciudadano común en su vida diaria, ya al enfrentar algún acto de gobierno como lo puede ser algún requerimiento de pago de impuestos; un mero trámite de carácter administrativo

---

<sup>3</sup> Hauriou, Maurice, citado por Serra Rojas, Andrés, *Op.cit.* p. 181

que realizamos ante alguna autoridad; el pago de tenencia o del impuesto predial; el poder coercitivo y de autoridad de un simple policía preventivo, cuya actividad es la dotar seguridad pública y, que ante la presencia de alguna falta al llamado bando de policía y buen gobierno, ejercerá el poder coercitivo del Estado sobre el infractor.

Lo que igual ocurre con el pago de impuesto, ante cuyo incumplimiento habrá que enfrentar los mecanismos coercitivos de las instituciones o autoridades respectivas. Son estos algunos ejemplos que nutren y dan vida al Estado, lo vuelven tangible a los gobernados.

Sin dejar de reconocer las actividades diarias que realizan los funcionarios y servidores públicos del Estado en su día a día, y que trascienden incluso al ámbito internacional, es decir, la política exterior. Lo que le es común en su actuar, por ejemplo al Presidente de la República, cuyos protocolos, representan una clara presencia e identidad del Estado mexicano.

Otro aspecto material del Estado, que le personifica y da plena existencia, al interior del País, es sin lugar a dudas, la función que día a día desarrollan las Instituciones vía funcionarios y servidores públicos de gobierno, quienes en sus respectivos ámbitos y, dotados de facultades y atribuciones, actúan por cuenta y nombre del Estado; de tal forma que incluso, la infraestructura misma, como son las sedes de los distintos órdenes de gobierno, es decir, los inmuebles donde tienen sus oficinas, personifican y materializan al Estado con su característica y poder de imperio frente a sus gobernados.

### **1.1.- Estado Democrático**

Toca el turno de analizar una de las múltiples modalidades que caracterizan a los diferentes tipos de Estado, sin perder nuestro punto de partida referido con antelación, veamos qué podemos referir del llamado Estado Democrático.

Primeramente, será necesario acotar y precisar qué entendemos por “democracia” para posteriormente, dar una definición de la connotación de lo que implicaría hablar de un Estado Democrático.

*Al respecto José Woldenberg refiere: De acuerdo con su significado original, democracia quiere decir gobierno del pueblo por el pueblo, el término democracia y sus derivados provienen, en efecto, de las palabras griegas demos (pueblo) y cratos (poder o gobierno). La democracia es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en lo que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto de gobierno -lo que hay que gobernar- sino también el sujeto que gobierna. Se distingue y se opone así clásicamente al gobierno de uno -la monarquía o monocracia -o al gobierno de pocos- la aristocracia y oligarquía. En términos modernos, en cambio, se acostumbra oponer la democracia a la dictadura, y más generalmente, a los gobiernos autoritarios. En cualquier caso, el principio constitutivo de la democracia es el de la Soberanía popular, o en otros términos, el de que el único soberano legítimo es el pueblo.<sup>4</sup>*

De lo anterior, podemos advertir al Estado Democrático, como una forma de gobierno, en la que el elemento sustancial lo es el “Poder Soberano del Pueblo” quien de acuerdo con la teoría de la soberanía, delega su potestad en favor del ente de Gobierno, de acuerdo con su sistema político, cuya parte sustancial, corresponde a la forma de la renovación de los poderes públicos; la participación directa o indirecta en la elección de los gobernantes.

Destaca sin lugar a dudas el término de “soberanía popular” lo que implica que la democracia es ejercida por el pueblo y para el pueblo, a través del gobierno emanado de él mismo, quien delega su potestad o imperio en favor de la clase gobernante; de lo que advertimos, que cuando la soberanía es transferida al ente de gobierno, estaríamos ante la presencia de la llamada “soberanía estatal” lo cual constituye, por así decirlo, una soberanía refleja de su original, en cuyo caso el Estado, es su receptor y quien la ejerce, como personificador de la misma. Lo que asume como una acción de representación en defensa y protección de sus connacionales ante posibles amenazas, ya externas o incluso internas que atenten contra su propia existencia.

---

<sup>4</sup> Woldenberg, José y Salazar, Luis “Principios y Valores de la Democracia” (1) en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México 1997, p. 15

Atento a ello, es igualmente importante, precisar que es la soberanía, dado lo importante de su contenido y matiz esencial que reviste para entender al Estado democrático.

*Según Hobbes, mediante el contrato social los hombres renuncian a su libertad y soberanía originarias y tienen la obligación de obedecer las leyes del soberano, no sólo porque estas son “legítimas” ya que se originan en la voluntad de cada uno de los contratantes, sino porque garantizan la seguridad de su vida.<sup>5</sup>*

Definición que en efecto, determina una de las diversas teorías en torno a lo que podemos entender como soberanía al hablar del Estado, como un ente de representación política y de gobierno, quien actúa con identidad propia y tiene su reconocimiento, “aun y cuanto es ficticio” dentro del ámbito internacional, por voluntad de sus otorgantes, el pueblo mismo.

En conclusión la soberanía es la manifestación del poder del Estado; poder que no le es originario, pero que le es connatural al que le ha sido conferido por sus connacionales. Es la supremacía del poder del Estado, que condensa la voluntad de su propio pueblo.

Baste decir, en consecuencia, que el Estado Democrático es un sistema político y de gobierno, en donde el elemento sustancial, lo es la participación de la voluntad del pueblo, quien en su conjunto es el titular de la potestad soberana, y quien determina mediante su participación directa o indirecta, su propia forma de gobierno para la consecución del bien común y el propio desarrollo institucional del Estado mismo.

## **1.2.- Estado Social y Demócrata**

El Estado social y demócrata, nos plantea uno de los modelos políticos adoptados por algunos países que adoptaron la Teoría Marxista, principalmente para combatir la desigualdad, tanto económica como de clases que producía el capitalismo, quienes pugnaban por la rectoría del Estado de los medios de

---

<sup>5</sup> Zepeda Rodríguez, Jesús, “Estado de Derecho y Democracia” (12) En cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México 1996, p. 24

producción a fin de garantizar una mejor distribución de la riqueza; destacando la abolición de la propiedad privada, y en general el sistema capitalista y la burguesía.

Al respecto, la maestra Aguilar Balderas refiere:

Con el tiempo el término *socialismo* se ha mezclado de manera gradual con otras corrientes ideológicas que le han dado un carácter distinto del original, principalmente después de la Segunda Guerra Mundial cuando los partidos de izquierda comenzaron a revelarse contra el gobierno y aplicar ellos mismos (si llegaban al poder) postulados que se arraigaron en la práctica de los sistemas políticos, entre los cuales se mencionaban las prebendas y protecciones que se daban a los trabajadores en diversos momentos (de acuerdo con el Estado), y que se conocieron como derechos sociales. El Estado debía procurar, reconocer y sancionar estos derechos que se otorgaban por Ley a la masa trabajadora, todo esto dio origen al llamado *Estado de bienestar*, que además involucra ya la concepción del Estado-nación cuya característica es la expansión de las actividades del sector público en las que el Estado es el principal responsable de mantener el equilibrio del desarrollo y el progreso social con mecanismos como la nacionalización de las empresas privadas y ampliación de los llamados *derechos sociales* que buscan abatir lo más posible la injusticia social que los modelos capitalistas han generado<sup>6</sup>

Advertimos de la anterior cita, que se trata de la descripción de un sistema de Estado, con régimen político de corte socialista; su determinación miraba mucho más hacia el aspecto económico y la igualdad de clases, es decir, a todo aquello que pudiese producir riqueza, y que esta se distribuyera entre todo su conglomerado social. De tal forma que el Estado asume el control y la rectoría sobre los factores y medios de producción, en una aparente garantía de una mejor distribución de la riqueza y de igualdad social que les llevara a mejores estadios de bienestar social.

Ejemplo de Países de corte socialista, los encontramos de origen en la extinta Unión Soviética, Alemania y más recientemente Cuba, cuya rectoría y política económica del estado es actualmente cuestionada y señalada en el ámbito internacional, como un régimen de gobierno violatorio de derechos humanos.

Hablamos del Estado Social demócrata, cuando se advierte de su composición orgánica e interna de gobierno, además de la rectoría del Estado de los medios de

---

<sup>6</sup> Aguilar Balderas, Lidia, *Teoría General del Estado*, Patria, México, 2008, p.46.

producción, la preexistencia de un gobierno emanado de mecanismos democráticos para elegir a sus gobernantes, instituciones y autoridades; ya sea que se trate de un sistema parlamentario o presidencial.

De lo que se advierten diversas funciones, dentro del Estado, acordes con su forma de gobierno, destacando la figura de un Presidente y/o jefe de Estado que personifica la representación de la nación, sobre todo en el ámbito internacional.

Fernández Santillán, nos da una idea de ello:

*Sin embargo, los problemas de los cuales nació el socialismo, como la marginación, la injusticia, la pobreza y el abuso, aún subsisten. Quiérase o no, se trata de retos que todavía tiene por delante la democracia liberal, la cual no puede desdeñar el problema social sin correr el riesgo de convertirse en una democracia incompleta e inestable. Es evidente que la igualdad política debe tener alguna base equitativa en materia social, para que pueda funcionar correctamente.*

*Un rasgo propio del socialismo, desde sus orígenes, es el de poner atención, más que en la igualdad política, en la equidad material. Una de las objeciones que los socialistas hicieron desde el principio a los demócratas consiste en que éstos sólo se conformaban con la equiparación de los hombres en los planos legal e institucional, mientras que para ellos había que extender esa igualdad hacia los terrenos social y económico.<sup>7</sup>*

Lo anterior, nos da claridad de los principales matices que definen e identifican al llamado Estado Social demócrata, que desde nuestra particular óptica, corresponde a sistemas políticos, que sí bien serían buenos o ideales, corresponden al pasado, precisamente cuando se comienzan a gestar las diferentes ideas de organización del Estado, como parte de esa ficción del derecho para dar cabida a una forma de organización humana.

Lo que hoy vivimos, es una sociedad consumista altamente influenciada por la mercadotecnia, y un reducido grupo de particulares dueños de los factores de la producción vinculados con la clase gobernante, ante la ineficiencia e incapacidad del estado para atender de manera integral las necesidades de su población.

---

<sup>7</sup> Fernández Santillán, José F., "La Democracia como forma de Gobierno" (3) En cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE México 1997. p. 53 y 54.

Por lo que el Estado Social y Demócrata, es un modelo plenamente superado, dado el andamiaje institucional de carácter internacional que tiende a formar bloques de países y naciones con un alto grado de márgenes políticos y económicos sí, pero que rompen fronteras y alientan la libertad del mercado, como parte de la llamada globalización, lo que implícitamente rompe con las políticas proteccionistas de economías protectoras de su propio mercado interno, como lo son de este tipo de Estados de corte Social demócrata.

“Renovarse o morir”, ese es un dilema que atañe a la incertidumbre política que nos plantea el elegir correctamente un sistema político y de gobierno, es la elección de vida de un Estado y sus gobernados.

Hablar del estado benefactor, paternalista, que asume en principio el reto de velar por la igualdad y bienestar de sus habitantes, como en el caso lo es el Estado Social Demócrata, considero es una falacia en la actualidad, no imposible, sí ideal, pero irrealizable.

Y es más que evidente, que los grupos preponderantemente económicos, reales del poder, son los que manejan a su antojo o conveniencia, las políticas de gobierno; pues estos han rebasado y tomado la rectoría económica del Estado; ellos son parte de los órganos decisorios dentro del propio gobierno.

Por lo que hoy la política, subyace a las reglas de la economía, y lo económico se orienta por los grandes capitales que ya no reconocen fronteras, ni requieren de factores ni medios de producción, ya todo es capital, dinero electrónico que ya ni siquiera es tangible. De ahí nuestra afirmación que el Estado Social Demócrata es un modelo del pasado.

Una modalidad diversa del Estado Social demócrata, con otro enfoque e interpretación que se materializa en nuestra sociedad, en esa llamada “Teoría fenomenológica de la realidad”<sup>8</sup> algo que implícitamente, no nos es ajeno hablando del sistema político en México, pues bastaría recordar los orígenes que

---

<sup>8</sup> González Vidaurri, Alicia y Sánchez Sandoval, Augusto, *Criminalidad*, México, Porrúa, 2015, p. 4

le dan paso a la primera Constitución Política de corte social del siglo XX, como lo fue el movimiento revolucionario de 1910, que culminaría, con la promulgación de nuestra propia Ley fundamental vigente el 5 de febrero de 1917.

A qué nos referimos, precisamente al artículo 3º, 27, 115, 123 y 130 de nuestra Constitución vigente de 1917. Así lo señala Jorge Sayeg Helú:

Subsistían en 1917, es verdad, gran parte de los preceptos que integraron la Carta del '57, y a los que ni siquiera llegó a tocárseles; tal cual aparecieron en ésta, y muchas veces hasta con el mismo número, pasaron al Código del '17.<sup>9</sup>

De lo que advertimos una Constitución con un alto contenido social, en la que se buscó y tuvo cuidado, por parte del constituyente, en reflejar los anhelos y objetivos del movimiento revolucionario.

Destacando el repudio a los terratenientes y latifundistas que explotaban a nuestros llamados indígenas, y sobre todo la gran desigualdad y pobreza extrema que padecía la gran mayoría del pueblo.

*Y hubo de ser, pues éste “casi socialismo”, derivado del contenido ideológico de la Revolución Mexicana, como una doctrina política “sui generis”: la democracia social, la que habría de marcar el tono mismo de la Constitución naciente;...*<sup>10</sup>

En efecto, el sistema político en nuestro país, tiene un alto contenido de normas jurídicas de corte socialista que tienden preponderar la igualdad, que consagra nuestra constitución, las que constituyen, sin duda alguna, “*Derechos Sociales*” de los gobernados.

No obstante de que nuestra nación, no está constituida como un Estado Socialista, es evidente que se trata de postulados que en algún momento, fueron punta de lanza y dieron origen al movimiento armado de 1910, sobre todo por los conflictos de la tierra, y desde luego, la necesidad de garantizar el derecho a la educación, y

---

<sup>9</sup> Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, México, ed. Cultura y Ciencia Política, 1974, Pág. 324.

<sup>10</sup> *Ídem*, p. 327.

que decir de la necesidad de plasmar, tal como ya lo había hecho nuestra Constitución de 1857, la separación de la iglesia y el Estado, así como la base de nuestra división política como lo es el “Municipio Libre”, y la reivindicación de los derechos laborales de la clase trabajadora, no en vano a nuestra Ley fundamental se le distingue por ser la primera constitución social del siglo XX, precisamente por ese alto contenido de derechos sociales que ahí se condensaron.

En conclusión, podemos señalar que el Estado Social demócrata, es un modelo que aun impera en diversos países del mundo de corte socialista, pero que no obstante, en la actualidad, sus postulados y economías internas de mercado se han visto vulneradas por la llamada globalización, y hoy por hoy, podríamos afirmar que dicho modelo está en decadencia y seguramente próximo a desaparecer dado que en la actualidad, no garantiza el bienestar de sus propios gobernados.

## **B.- Sistema Presidencial**

Para efectos de nuestro proyecto de investigación, sólo abordaremos este sistema, visto desde el punto estrictamente federalista, no por restar importancia a otros que pudiesen tener una gran similitud, sino por cuestión de método y orden, y básicamente por es el sistema federal, el que incumbe a nuestro País como República federal, coloquialmente conocida como México.

*El sistema presidencial de gobierno fue creado por los inmigrantes ingleses que llegaron a la costa Este de los Estados Unidos huyendo de los excesos de la corona. Cuando declararon su independencia y redactaron su Constitución fue con el objetivo de evitar tanto el despotismo del Legislativo como el absolutismo del Ejecutivo. Para ello produjeron un nuevo modelo de gobierno que contara con un Congreso integrado mediante votación popular y, al mismo tiempo un gobernante que, siendo unipersonal (presidente), tampoco fuera rey. De aquí parte la doctrina de separación de poderes, y de los frenos y equilibrios entre ellos. En el caso del sistema presidencial, como señala Löewenstein:*

*“El concepto de “poderes” tiene un sentido más figurativo que estructural y debería ser sustituido por el de “funciones”, con lo que quedarían designados los diferentes ámbitos de la actividad estatal” (1983:131).*

*A su vez, la separación de poderes debería entenderse más en términos de la coordinación de las tres ramas de gobierno en pos de objetivos comunes, y en*

*el sentido de estar de tal manera divididas y equilibradas que ninguna pueda traspasar sus límites legales sin ser controlada y restringida por las otras.*

*Este modelo gubernamental fue inmediatamente adoptado, más no adaptado, por las naciones Latinoamericanas que, después, consiguieron su independencia de España.<sup>11</sup>*

Diversos autores coinciden con el origen del Federalismo dentro de esa clasificación que se hace de las formas de Estado, de tal modo que consideran al modelo de los Estados Unidos como el prototipo del llamado “Estado moderno.”

*La estructura federal del Estado que fue delineada por vez primera y en vía puramente empírica por la Convención de Filadelfia de 1787, pero que sirvió de modelo, especialmente después de acentuarse el movimiento centralizador como consecuencia de la guerra civil de 1861-65, a numerosos países esparcidos por todo el mundo, permitiendo la formación de ordenamientos estatales muy extensos tanto en su ámbito territorial como en el de su población.<sup>12</sup>*

De lo anterior, podemos considerar que el sistema presidencial, es un régimen político y de gobierno, depositado en la figura de un solo individuo, denominado Presidente, que “generalmente” es electo mediante voto secreto y directo por los ciudadanos para un determinado periodo de tiempo; cuya elección es independiente del Legislativo. Con facultades que le son dadas por el ordenamiento jurídico fundamental que le permiten asumir la figura de titular del Ejecutivo y de Jefe de Estado.

Las principales características de este sistema, advirtiendo al lector, que solo son generalidades, pues en la gran mayoría de los casos, incluyendo a nuestro País; queda claro que cada Estado-Nación le ha dado su propio matiz y particularidad de acuerdo a su ordenamiento jurídico, idiosincrasia de sus nacionales e ideología de la clase gobernante, de lo que se desprende que:

- 1.- El jefe de Estado y de gobierno se condensa en la figura del presidente.
- 2.- El presidente es electo por voto universal y directo de los ciudadanos, con contadas excepciones de acuerdo al orden jurídico de cada Estado.

---

<sup>11</sup> *Ídem*, p. 16.

<sup>12</sup> Biscaretti Di Ruffía, Paolo, Introducción al Derecho Constitucional Comparado, México, FCE, 1975, p. 48

3.- El presidente designa a su gabinete, con independencia del Legislativo, y les puede remover libremente, aunado a que sólo éste es su jefe; aunque algunos nombramientos están sujetos a la aprobación de alguna de las cámaras.

4.- El Presidente y el Legislativo, son poderes distintos, y sin facultades para disolverse uno al otro, pero vinculados por su función, lo que da equilibrio al propio sistema.

5.- Destaca el llamado “Derecho de Veto” como instrumento del Presidente para hacer observaciones en decretos que provengan del Legislativo y que pudiesen ser perjudiciales para los intereses de la sociedad.

Finalmente, a efecto de no confundir al sistema de gobierno presidencial con el parlamentario, baste decir, que si el Presidente es electo por los ciudadanos y es independiente del Legislativo, es Presidencial; y será Parlamentario, cuando el mismo sea electo y requiera del voto por parte del legislativo, en cuyo caso, recordemos, estaríamos hablando de un Jefe de Estado y primer ministro de gobierno, con dualidad de funciones.

### **1.3.- Noción de Sistema Político**

El sistema político es propiamente lo que define la característica fundamental de un Estado, en un segundo plano, es la forma en que se organiza un gobierno y sienta las bases de su organización interna. Es por así decirlo, su carta de identidad frente a sus pares. Es su régimen político que guía y orienta su organización interna y funcionamiento de manera integral, tanto en lo político, económico y social, a partir de su Ley fundamental.

Podríamos decir que, el Estado en su concepción natural u original (territorio, población, gobierno y orden jurídico) es el género; y la forma que este adopta, es lo que le da esa adjetivación que lo distingue de otro (monarquía, democracia y aristocracia) que constituye la especie.

De donde surge o emerge de manera espontánea, por mera inercia, un tercer elemento que es propiamente el *Sistema Político*, mismo que define sustancialmente, tanto interna como externamente al Estado; el sistema político retoma los aspectos del tipo de gobierno, es la condensación de la idiosincrasia política, cultural y jurídica de sus nacionales, generalmente inducida por ideología de la clase gobernante.

A manera de ejemplo, y particularizando, el sistema político de nuestro País, nuestra Constitución dispone en su artículo 40:

*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*<sup>13</sup>

Esa serie de referentes conceptuales e incluso doctrinarios, (*República representativa, democrática, laica, federal*) son los que dan forma y contenido al sistema político que adopta nuestro país como Estado. Lo que matiza, identifica y le da una identidad formal como nación.

Lo anterior, aunado a la forma de la renovación periódica de los Poderes Públicos; a la parte orgánica y dogmática de nuestra Ley fundamental, es propiamente lo que nos personifica y nos da identidad como Estado-Nación, destacando esa facultad que tiene el pueblo, como poseedor originario de la soberanía, el cual tiene el derecho de modificar o cambiar su forma de gobierno, cuya máxima expresión, a nuestro modo de ver, es la libertad y derecho en el “Sufragio” como llave o instrumento frente a su propio sistema político y de gobierno.

Al respecto el maestro Javier Hurtado González refiere:

*A la forma como cada república o monarquía constitucional integra su representación política y establece relaciones entre sus instituciones gubernamentales se les denomina sistema de gobierno. Los sistemas de gobierno conforman, junto con los sistemas electorales, de partidos y cultura, lo que se conoce como sistema político. ....*

---

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos de 1917, Cámara de Diputados LXII Legislatura Federal, México 2014.

*... Sin embargo, más allá de estas apreciaciones, a los sistemas de gobierno se les puede considerar como el punto neurálgico de todo sistema político en el que confluyen interacciones mutuamente determinantes entre los sistemas de partidos, electoral y cultural y el propio sistema de gobierno, haciendo que tanto el funcionamiento como las reformas en uno de estos componentes afecte a los demás. Es decir, un gobierno de tipo democrático es, y debe ser, sensible a los cambios y demandas del tejido social y, al mismo tiempo, debe moldear o incidir sobre éste en función del interés público.<sup>14</sup>*

De cuya idea y conceptualización, del sistema político, advertimos a manera de conclusión que son distintos elementos, como la consolidación de un sistema electoral de partidos, el nivel de cultura política de la propia sociedad, la congruencia entre los postulados del partido en el poder y el gobierno emanado de este, es decir, la congruencia entre el decir y hacer, en toda esa gama de interacciones que necesariamente ocurren en el ejercicio de gobierno; en el que en efecto, la norma o vigencia y eficacia del orden jurídico, guarden armonía con lo que ocurre en la realidad, una realidad que en efecto, puede y debe ser orientada por políticas públicas que incidan en el bienestar de la colectividad.

El sistema político, el nuestro para ser más precisos, descansa en lo preceptuado principalmente, en los artículos 39, 40, 41, 115 y 116 de nuestra Ley fundamental, de donde surgen las bases de nuestro tipo y forma de gobierno; la manera en que se constituye la representación política, su renovación; la distribución de competencias, federales y locales, y desde luego, partiendo del contacto más cercano con los gobernados, a través de nuestra célula básica, de nuestra división política como lo es el llamado “MUNICIPIO LIBRE.”

Este tipo de elementos y no otros, son los que de manera sistemática encontramos plasmados en nuestra Ley fundamental, y son los que definen nuestro actual sistema político y de gobierno; entre otras características que habremos de comentar en capítulos subsecuentes, algo así como normas inexpresas, “reglas no escritas” que dan un matiz muy particular a nuestro sistema político y de gobierno.

---

<sup>14</sup> Hurtado González, Javier, “Gobiernos y Democracia” (19) en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México 2012. p. 11.

## 1.4.- Sistema Presidencial en los Estados Unidos de América

Como ya lo hemos referido líneas atrás, su origen data de la inmigración de colonizadores ingleses, principalmente, que venía huyendo del despotismo y absolutismo de la Corona. Y es a partir de su declaración de independencia de 1776, cuando las llamadas trece colonias que se asentaron en la costa este de los Estados Unidos, deciden conformarse como Estados y unirse en una llamada confederación, quienes más tarde se reunirían en 1778 en el denominado “Congreso Continental” donde delinearon los principios esenciales de su documento fundacional, entre los que destacó el de la Soberanía Popular, que para el caso conservaría cada estado miembro; cuyos acuerdos entrarían en vigor hasta 1781, aun y cuando existía cierta inconsistencia y reticencia en su contenido y observación, lo que sí era un hecho era que se habían conformado y unido para lograr su independencia y hacer frente aun a los conflictos bélicos con la Corona española.

*Apremiados por las exigencias de la vida colectiva, los delegados de los 13 Estados se reunieron en Filadelfia en 1787 para mejorar el texto de los artículos de la Confederación y casi inadvertidamente, terminaron por dar origen a la primera Constitución moderna de un Estado Federal.<sup>15</sup>*

“El nuevo modelo de Gobierno que crearon los estadounidenses, no entraría en vigor, sino hasta 1789; consideraba muchos matices del parlamentarismo. Así por ejemplo tenían un Jefe de Estado y Presidente a la vez, pero este no era un rey, no se renovaba por sucesión hereditaria de sangre, sino que un individuo electo y para un periodo determinado, que coexistía con un poder bicameral que conformaba el Legislativo y que representaba paritariamente a los Estados confederados a través del “Senado”, y proporcionalmente a sus habitantes de cada Estado a través de representantes populares “Diputados”.

En este sentido el sistema bicameral que conforma a poder Legislativo, se integra por dos cámaras, la de Senadores y Diputados, quienes en su interpretación del sistema republicano que representan, personifican los primeros a los Estados

---

<sup>15</sup> Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Op cit.* p. 91

miembros que se unen e integran la Confederación; y los segundos a los ciudadanos de cada estado miembro.

Los Senadores con funciones propias de una política exterior, y los segundos con intereses generales hacia lo interno en toda la nación, que eran los representantes de los ciudadanos denominados Diputados.

Debemos advertir, que en la actualidad y producto de las llamadas enmiendas a la Constitución en comento; en la actualidad y desde 1967 se considera la figura de un Vicepresidente para el caso de ausencia absoluta del titular del ejecutivo, y que a la fecha, ya no son sólo 13 Estados confederados que integran dicha nación, sino 50 actuales. El Vicepresidente releva en sus funciones al Presidente en caso de falta absoluta o incapacidad de éste, de tal forma que no exista un vacío de poder.

De igual forma es de advertirse que el modelo norteamericano, elige a su Presidente, a través de los llamados “electores presidenciales” quienes asumen la voluntad de sus representados de cada Estado miembro, lo que constituye una especie de intermediarismo electoral, pero no por ello se pierde su intencionalidad del voto, ya que incluso al acudir a elegir a éstos, aparecen los nombres de los candidatos a la presidencia del Estado Federal.

Por lo que respecta al ámbito Jurisdiccional, los jueces y tribunales de apelación, encabezados por la Corte Suprema son designados por el Presidente en forma vitalicia, y que generalmente son juristas reconocidos y con un amplio reconocimiento, quienes reciben una alta remuneración, lo que a nuestro juicio les permite ser incorruptibles y cumplir plenamente con su función.

El llamado Estado Federal que integra en la actualidad los Estados Unidos de Norte América, adopto en sus orígenes, y dentro de su modelo de gobierno a la “división de poderes” pero no fue sino con el paso del tiempo, cuando logro darle plena vigencia y funcionalidad; de tal forma que de manera centralizada la

Federación (confederación) contaba con facultades propias y, los Estados conservaron su autodeterminación hacia lo interno como entes soberanos.

Finalmente podemos decir que existe una división de funciones por cuanto a la competencia del orden federal y la que corresponde a cada Estado miembro, quienes en lo general asumen el compromiso de no emitir leyes que vayan en contra de la Constitución Federal y desde luego respetar ésta; destaca igualmente la facultad de los estados miembros para estructurar sus propios tribunales locales.

Destaca la función electoral que será de su estricta competencia de los Estados miembros, aun tratándose de elecciones que correspondan con cargos del orden federal, lo cual nos parece un acierto, sobre todo si partimos de considerar que se trata de la unión de Estados soberanos unidos para dar paso a un ente más grande y en cierta forma superior, pero con facultades muy determinadas, que no hacen sino fortalecer ese pacto de unión.”<sup>16</sup>

A manera de conclusión, podemos señalar que en efecto la ideal del sistema Presidencial de los Estados Unidos de norte américa, ha sido, lo fue por mucho tiempo, el ejemplo a seguir para países de todas partes del mundo, y es en efecto el referente más inmediato y fortalecido que le da la característica al llamado “Estado moderno.” Cuyas características fundamentales son: la existencia de un Presidente o jefe de Estado electo por sus connacionales, la coexistencia de un poder legislativo bicameral que condensa la representación política del titular de la potestad de imperio como lo es el pueblo soberano.

Como ya se ha dicho, muchos países Latinoamericanos lo adoptaron, y sí lo adoptaron, acorde a sus propias necesidades, sociales, políticas y culturales, quizás con una sana intención, pero con poco o ninguna técnica jurídica que les llevara a capitalizar de mejor manera el mismo; es como lo hemos referido, una

---

<sup>16</sup> Vease. Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Op. Cit.*, p.90-102.

mala copia, aunque tampoco podría ser igual, pues difícilmente las sociedades son las mismas.

## 1.5.- Sistema Presidencial en México

De profundo interés nos resulta abordar el presente tema de estudio, pues al amparo de los diversos modelos de gobierno, es decir, con matices muy particulares para cada Estado nacional, subyacen de ellos, el Estado Federal Centralista y aquel que se identifica como un Estado Federal Democrático; siendo este último sobre el que nos habremos de avocar, por tratarse del caso del estado nacional mexicano.

Destacando sus principales matices que tiene, así como la relación del estado federal y las partes federadas que integran el mismo, a través del llamado “Pacto Federal” que da origen al actual Estado Mexicano.

*Al respecto Jorge Carpizo señala: El presidente es el líder del país, tanto constitucional como políticamente; es quien decide en última instancia la acción del gobierno y encauza la actividad del congreso federal, de los gobernadores, del partido predominante, de los municipios, del sector paraestatal e incluso de la iniciativa privada y de las principales organizaciones obreras y campesinas.<sup>17</sup>*

En efecto, el poder del ejecutivo es y ha sido en nuestro país, un poder omnipotente de aquel que todo lo puede, y que aún y cuando, se encuentra en estricto sentido sujeto a lo que le mandata la ley, lo cierto es que la idiosincrasia de la sociedad mexicana, de los políticos mismos, es tratar de tener de su lado a quien en su opinión es quien lo decide todo, quien crea e impulsa carreras políticas de sus cercanos o las extingue de acuerdo a sus propios intereses.

*Para el distinguido jurista Daniel Cosío Villegas: El poder del presidente aumenta mucho por la creencia, general entre los mexicanos de cualquier clase social, de que puede resolver cualquier problema “con sólo querer o proponérselo.” Afirma que México es la única república del mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta.<sup>18</sup>*

---

<sup>17</sup> Carpizo Mac Gregor, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, siglo XXI, 1996, p. 200

<sup>18</sup> Ob. Cit. p. 29

Es sin lugar a dudas, un tema complejo y de alguna manera sujeto a la óptica de quien pretenda dar una opinión sobre qué es el presidencialismo, e incluso a cual sea su situación cultural y económica, cuál es su estatus social y si tiene o no alguna relación o participación ya de tipo laboral o política con quién gobierna; es por así decirlo, una idea o concepto que no podría definirse fácilmente, por lo que acorde con lo que refiere el Dr. Carpizo, señalaremos sus principales características, en el caso del Estado mexicano.

*En mi criterio, las causas del predominio del presidente mexicano son:*

*a] Es jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.*

*b] El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.*

*c] La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen en los asuntos en los cuales el presidente está interesado.*

*d] La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.*

*e] La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.*

*f] La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.*

*g] La concentración de los recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.*

*h] Las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como lo son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.*

*i] La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.*

*j] El gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el distrito federal.*

*kj Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.<sup>19</sup>*

En efecto el ciudadano común, el político mismo, aun el estudioso del derecho, el sociólogo más avezado en el estudio de la fenomenología social del llamado Presidencialismo, seguramente, también se vería fuertemente influenciado por la investidura y poder que envuelve a un presidente de la república mexicana; tradición o no, en efecto, vive en la mente de la mayor parte de los mexicanos de todo el país.

A manera de conclusión, y acotando que nuestro tema central del presente proyecto, tiene mucho que ver con estas características que dan realce a la figura del presidente de la república, las cuales abordaremos de manera aún más precisa en nuestros capítulos subsecuentes, por ahora, sólo hemos referido una idea muy general de ello.

Podemos definir al presidencialismo mexicano, como el sistema político y de gobierno, en donde la figura del ejecutivo federal, quien es electo de manera directa por el pueblo, representa el eje político que guía y orienta a la nación; con una hegemonía muy marcada sobre los otros dos poderes del orden federal, quienes en gran medida, en su origen e integración, dependen del visto bueno e impulso del propio ejecutivo; quien igualmente, ejerce un control político e injerencista, hacia el interior de las decisiones políticas de las entidades federativas.

## **C.- Gobierno democrático en México**

### **1.6.- Gobierno Democrático**

Brevemente diremos que la forma de gobierno democrático que vivimos en nuestro país, corresponde a diversos factores que en su conjunto definen dicha connotación, y que al final se trata de uno de los cometidos del Estado, no sólo de

---

<sup>19</sup> *Ob. Cit.* Pág. 26.

México, sino de la generalidad de los existentes en el mundo, aún y cuando corresponda a regímenes parlamentarios o presidencialista, e incluso a los de corte socialista y autoritarios.

Para entender de mejor manera lo anterior, veamos lo que señala el maestro Javier Hurtado.

*En el estudio y análisis de los procesos de cambio político y democratización es preciso distinguir el sistema político del régimen político y ubicar correctamente, entre ambos, a los sistemas de gobierno. Por sistema político debe entenderse el conjunto de prácticas y relaciones efectivamente vigentes que determinan las reglas y procedimientos a través de los cuales se accede a las funciones gubernamentales. Por su parte, el régimen político es el entramado institucional y el conjunto de normas en el que funciona el gobierno. Lo anterior significa que el concepto “sistema de gobierno” se ubica, en su expresión institucional, en el régimen político y que sólo la dimensión cultural, a la que hace referencia Duverger (supra, pp.20-23) se puede incluir dentro del sistema político.*

*“Explica Duverger que “el régimen presidencial es producto de tres subsistemas que están alrededor de él: el sistema cultural, el sistema de partidos y el sistema electoral. Los cuatro forman en conjunto el sistema político”. Precisa el autor francés que la fortaleza o debilidad del presidente, del Parlamento o del primer ministro depende mucho de cómo sean percibidos por los ciudadanos, de su tradición, de sus aspiraciones y de su cultura política”<sup>20</sup>*

De manera un tanto cuanto más tradicional, por lo que atañe a las diversas formas de gobierno, el maestro Burgoa Orihuela señala.

*Un criterio más o menos lógico para clasificar las formas de gobierno debe fundarse en la implicación jurídica de ese concepto. A este propósito reiteramos que por gobierno se entiende el conjunto de órganos que desempeñan el poder público del Estado a través de diversas funciones en que éste se traduce y la actividad imperativa en que tales funciones se despliegan. Por tanto los tipos de la mencionada clasificación deben atender a uno y a otro aspecto, que, según dijimos puede combinarse dentro de un mismo régimen o sistema político.*

*Desde el punto de vista orgánico, las formas de gobierno suelen dividirse en república y monarquía y funcionalmente en democracia, aristocracia y autocracia. Cada uno de estos tipos, a su vez, es susceptible de subclasificarse, según veremos, así como de entrelazarse compatiblemente<sup>21</sup>*

<sup>20</sup> Hurtado González, Javier, *Op. Cit.*, p. 49.

<sup>21</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2005, Pág. 467.

Atento a lo anterior, podemos señalar que el gobierno democrático, corresponde a modelo institucional que adopta un estado para funcionar y dar cumplimiento a sus cometidos primordiales de sus connacionales; gobierno que implica una correspondencia entre el Poder de imperio que le atañe, mismo que le fue dado por los propios ciudadanos, mediante elección directa del pueblo o sus representantes de éste. Gobierno que será democráticamente electo mediante el sistema político que prevea la ley fundamental del país.

De manera particular, en los capítulos subsecuentes, habremos de analizar en su conjunto, lo referente a nuestra forma de gobierno, misma que se puede condensar en los artículos 39 al 41 de nuestra constitución, destacando que de acuerdo con ello, el 39 nos da una clara idea de lo que es el poder público y cuál es su origen; el 40 nos refiere precisamente la forma de nuestro gobierno y; el 41 nos define el sistema político que tiene que ver con la materia electoral y particularmente con la renovación de la clase gobernante, tiempos, formas y requisitos de postulación y participación política.

### **1.7.- Gobierno Autocrático**

Respecto de esta forma de gobierno, el maestro Burgoa Orihuela señala.

*Es una forma de gobierno en la cual el poder supremo del Estado reside en un solo individuo, sin que su actuación gubernativa esté sometida a normas jurídicas preestablecidas, es decir, a normas que no provengan de su voluntad.*

*Sin embargo, como ya dijimos, en el lenguaje usual suelen identificarse las ideas de "autócrata", "tirano" y "dictador", para denotar a la persona que se adueña del poder del Estado y lo ejerce por sí misma sin sujeción a ninguna voluntad ajena y sin supeditarse al derecho.<sup>22</sup>*

De cuya idea advertimos, que se trata de una forma de gobierno, que sin necesariamente ser mala, tiene diversos riesgos que al presentarse en sentido negativo, es decir, en cuestiones que dañen el bienestar de la colectividad, y que a

---

<sup>22</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Op. Cit.* p. 601-602.

la postre pueden generar en un gobierno, despótico e ineficiente y tirano, lo que ciertamente no sería bueno para los intereses del pueblo.

En nuestro caso, México se ha identificado prácticamente desde que nace nuestra actual constitución, de tener tintes de centralización del poder en la figura del Presidente de la república, pero, es también cierto, que en nuestra época actual, y particularmente, de los gobiernos emanados del partido hegemónico como lo es el Revolucionario Institucional, salvo el periodo del año 2000 al 2012 que fueron presididos por personajes de otro partido, podemos afirmar que tenemos un gobierno autocrático en la figura de Enrique Peña Nieto, y un sinnúmero de sus antecesores.

En nuestro caso, en México, se manifiesta claramente en la centralización del poder político en manos del Ejecutivo federal, quien en los hechos de la praxis política, asume el liderazgo y define la agenda de los otros dos poderes, el Legislativo y el Judicial; quienes le guardan respeto y en los hechos, no se atreven a contradecir, más por el contrario, asumen el compromiso de participar de acuerdo a las políticas y directrices que instruya el propio ejecutivo.

En efecto, Hans Kelsen dice que cuando esas decisiones fluyen predominantemente de arriba hacia abajo se tiene una autocracia; cuando ellas proceden preferentemente de abajo hacia arriba se tiene una democracia.

Otra pauta es que hay una autocracia cuando los que obedecen a las leyes no participan en su creación, en tanto que hay una democracia cuando los que se apegan a la norma sí intervienen en su formulación, sea directa o indirectamente.<sup>23</sup>

En conclusión podemos referir que el gobierno autocrático, implica la determinación e imposición de una sola voluntad, la del gobernante o personaje en turno, quien determina e impone su ideología, con apoyo de un grupo reducido de personas, de una pequeña camarilla de sus cercanos y colaboradores,

---

<sup>23</sup> Fernández Santillán, José F., *Op. Cit.* p. 27.

identificados, en no pocas ocasiones como “clase política,” de la que abundaremos más adelante.

En cuyo caso la centralización del poder político del Ejecutivo Federal, trae consigo, generalmente gobiernos de corte tiránico y dictatorial, en el que la fuerza psicológica y material se imponen por el gobernante en turno; donde no existe una funcional y real división del poder, sino una centralización política, como instrumento de preservación y manejo del poder, sobre los otros entes del poder federal, de los gobiernos locales y finalmente de los gobernados.

### **1.8.- Gobierno Federal**

Contrario a lo que hemos podido ver en líneas precedentes, un gobierno de corte federal, en su concepción más moderna como podría ser el modelo de los Estados Unidos de Norte América, nos da como principios básicos del mismo un orden jurídico constitucional valido para los integrantes todos, de una federación; una división de poderes basada en un sistema bicameral, que da pauta a pesos y contrapesos y; a una distribución de competencias y facultades dual, del orden local y federal.

Es decir, se trata de un sistema de gobierno, donde lo substancial no es propiamente la concentración del poder, sino la distribución del mismo, acorde con las facultades y competencias del orden jurídico instituido en su ley fundamental.

Ello nos acerca al origen etimológico de la palabra federalismo: del latín foedus-foederis, que significa alianza o pacto, y al tener el sufijo griego ismo, significa sistema. Es decir, federalismo desde un punto de vista etimológico implica la existencia de un sistema basado en una alianza o pacto entre partes.<sup>24</sup>

Es en su visualización objetiva un modelo orgánico y funcional que distribuye, que ejerce funciones y competencias del orden federal y local, en cuyo diseño participa de manera fundamental el pueblo, de quien se obtiene la potestad para darse un

---

<sup>24</sup> Soto Fregoso, Mónica Aralí, “ La Reforma Político Electoral,” en Sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México, México, ed. Luis J. Molina Piñeiro, 2015, p. 16

orden jurídico que de forma y substancia al ente de gobierno contenido por el Estado mismo, es decir, tanto la forma de Estado como de gobierno descansan en la potestad otorgada por los propios individuos que decidieron instituir esa forma de organización política, jurídica y social.

“El federalismo es reivindicado como una estructura y un proceso político, en la medida en que se trata de un modelo para determinar al Estado y para regular la distribución del poder. El federalismo puede pensarse como un eje que al girar nos acerca primero a la democracia y, después, va descubriendo su relación con los gobiernos locales.

Es importante insistir en el acotamiento y restricciones a los que queda sujeto desde un inicio el Estado federal, lo cual se instrumenta por partida doble: por la división de poderes, que a su vez incluye el bicameralismo del Legislativo, pero especialmente por el poder de los estados federados, lo que constituye el rasgo distintivo de este sistema de gobierno. En un modelo federal, el acotamiento del gobierno nacional por los estados es una forma adicional de equilibrio del poder político; o mejor dicho, es un instrumento más para la distribución del poder. Se añade así una rueda más, mucho más pesada, a la tradicional división de poderes.

Como puede suponerse, detrás del anterior diseño gubernamental se encuentra una profunda desconfianza en el poder político, en general, y especialmente en la concentración de éste bajo cualquier forma, debido a su potencial amenaza a la libertad de los ciudadanos. Asumiendo esta última conclusión, se puede derivar que la estructura del federalismo está inherentemente vinculada a un concepto y a una práctica de no concentración del poder, en abierta oposición a lo que había sido un rasgo típico de los Estados europeos. El federalismo resulta, desde esta perspectiva, una forma de organización del poder político cuya misión es distribuirlo; o dicho de otra manera, cuya misión es evitar su concentración.”<sup>25</sup>

Evitar la concentración, en efecto, en nuestro sistema federal y, al margen de la tradicional división de poderes, nos referimos a el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, igualmente emulado por cada una de las entidades en su régimen interior, nuestro sistema político, esencialmente buscó desde su concepción, preservar la esencia de los Estados soberanos, pero unidos por un Pacto Federal que les diera fortaleza e identidad como nación.

---

<sup>25</sup> Guillen López, Tonatiuh, “Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia” México, IFE, en cuadernos de divulgación de la cultura democrática (17), 1997, p. 23

El sistema bicameral que distingue al Legislativo en el plano nacional, es propiamente el escenario en el que se personifican los llamados “estados soberanos” subsumidos al modelo de la federación de la que forman parte, en efecto, el Senado representa a los estados federados parte, y los Diputados Federales, asumen el compromiso de legislar para toda la nación, siendo ésta cámara baja, la que en esencia representa el aspecto democrático, dado que asume la representación del pueblo de donde dimana la Soberanía, la cual les ha sido prestada por los ciudadanos mediante la emisión del sufragio; cuyo ejercicio, el del sufragio, es el mejor ejemplo, de la voluntad soberana del individuo ciudadano, justamente cuando refrenda su confianza en el gobernante, o finalmente decide dárselo a otra fuerza política.

Desde luego considerando al artículo 39 constitucional que reconoce al llamado pueblo, como su depositario original, de donde surge la *Potestad Soberana* de todo poder público instituido para beneficio de la *República Representativa, Democrática, Laica y Federal* que define y da forma a nuestro Gobierno. Es este precepto constitucional, en el que de manera precisa se establece el fundamento legal que consagra el llamado **PACTO FEDERAL**, a partir del cual nacen los llamados *Poderes Constituidos* que dan substancia a la federación integrada por los 31 entidades federativas y el llamado Distrito Federal en el que residen los *Poderes de la Unión*, y de ello, aclaramos nos referimos a la integración estrictamente política, que da pauta a la Federación como ente político. (Véase artículos 42 a 48 de nuestra Ley Fundamental).

Premisa a partir de la cual, en teoría los Estados integrantes o suscriptores del Pacto Federal, ceden parte de su soberanía a un ente federal unificador, pero de ninguna manera superior, por lo menos en teoría, como lo es la Federación. De donde nace la interpretación de que coexisten e interactúan en un plano paritario de igual a igual, pero con distintas funciones y competencias, que en teoría se deben complementar para servir a los fines del *Sistema Político* que postula la República como forma de Gobierno, compuesta de estados libres y soberanos, que unidos, dan lugar a una federación.

“*Ahora* bien, la separación de las anteriores dimensiones conceptuales no invalida los principios jurídicos del sistema federal y, por el contrario, ayuda a evaluar a los federalismos concretos desde la perspectiva de sus relaciones entre las instancias federadas y el todo nacional. La soberanía, en este último contexto, se refiere a la capacidad de los órganos federados para reproducirse

políticamente por sí mismos, para participar en la formación de la voluntad colectiva reflejando sus propios intereses y, especialmente, para conservar una relación de no subordinación respecto del gobierno nacional.

Lo anterior se debe a que el federalismo es un sistema de relaciones que configuran de manera permanente su estructura dual, entre las partes federadas y el Estado nacional. Debido a esta condición dual del sistema, el Estado nacional nunca puede distanciarse o separarse de las entidades federativas, sean éstas repúblicas, Länders, comunas, cantones o estados. De producirse esa distancia o separación, el federalismo cambiaría su naturaleza; se trataría de otra cosa, menos de un sistema federal. Existe entre ambos órdenes una vinculación continua en la cual predomina (o nominalmente debiera hacerlo) la voluntad de las partes federadas y no el Estado nacional resultado de su federación.”<sup>26</sup>

Atento a lo referido en el presente apartado, consideramos que el Gobierno federal es un modelo que en lo esencial, prevé la no concentración del poder, y procura en sus aspectos más relevantes una división de funciones y competencias, previendo que el ejercicio del poder público, por lo menos en teoría, se concentre y se abuse de ello. Excesos que podrán ser evitados entre poderes, a través de los pesos y contrapesos, aunque actualmente en nuestro país ello no ocurra, ahora mismo así.

Los excesos del ejecutivo federal, no encuentran límite frente a una *clase política* que cuida su estatus de privilegios, y sólo se limita a realizar lo que se le pide de acuerdo a los intereses del grupo que le postulo, de su partido o jefe político de éste.

Situación que igualmente ocurre con los Gobernadores de la gran mayoría de las entidades federativas, quienes siendo parte del entramado político nacional, esperan ser apoyados y en su caso postulados por el propio Presidente de la República. El sistema de gobierno en el caso, no resulta malo, lo malo de ello, es de quien en un afán de lograr saciar sus apetitos de poder, distorsionan el propio sistema en su beneficio.

### **1.9.- Renovación de la clase gobernante.**

---

<sup>26</sup> Guillen López, Tonatiuh, *Op, cit.* Pág. 31.

Tema bastante complejo y con muchas aristas que podríamos intentar analizar, y con la seguridad de tal vez no lograrlo, o arribar a conclusiones que serían fácilmente cuestionables, en efecto, el tema nos puede llevar a apreciaciones muy diversas y atendibles a un contexto determinado. A partir de la anterior acotación, intentaremos dar nuestra visión de lo que ocurre en el caso de nuestro País, particularmente en el entorno de la política del México actual.

Siguiendo la teoría de *Gaetano Mosca Siena*, distinguido jurista Italiano, y con un sinnúmero de obras de derecho constitucional, a quien se le reconocen una serie de aportaciones a la ciencia política, y quien trató en diversas obras y ensayos, sobre el surgimiento, conformación, evolución y desarrollo de la llamada *clase política*, a quien atribuye la buena o mala gestión de gobierno y con ello, el desarrollo o no de los pueblos y comunidades que han sido sujetas, ya a una Monarquía absoluta, moderada o república, a partir de las cuáles distingue, a ese pequeño grupo al que identifica como un grupo menor, “clase gobernante” pero que denomina, “clase política” como aquella que está ocupada a gobernar y que disfruta por ello de las bondades y ventajas del ejercicio del poder.

Al respecto en pensamiento de Norberto Bobbio, al referiré a la obra de Gaetano Mosca “La Política” refirió:

*Desde el momento en que Mosca llamaba a la clase política “una minoría organizada”, el problema de fondo para una teoría de la clase política se convertía en el de las formas y los modos de esa organización, donde por “organización” se entiende el complejo de los procedimientos empleados por los que pertenecen a la clase superior, para mantener la propia cohesión y ejercer su dominio. A las dos tendencias que presiden la formación (y el recambio) de la clase política, Mosca hace corresponder dos principios diferentes y opuestos de organización, que llamó respectivamente “autocrático” y “liberal”. El principio autocrático es aquel en el que se inspiran las clases políticas en las que el poder se transmite de arriba hacia abajo. El principio liberal (que sería más exacto llamar “democrático” si no fuese por la confusión con la tendencia opuesta a la aristocracia) es el principio opuesto, que practican las clases políticas en las que el poder se transmite de abajo hacia arriba. Puesto que las dos tendencias relativas a la formación y los dos principios relativos a la organización no se superponen necesariamente, su combinación puede dar lugar a cuatro formas de gobierno: 1) aristocrático-autocrático; 2) aristocrático-liberal; 3) democrático-autocrático; 4) democrático-liberal.<sup>27</sup>*

---

<sup>27</sup> Mosca Siena, Gaetano, La clase Política, México, FCE, 2004, p.21

Al amparo del sistema político que impera en nuestro País, como vía para acceder al ejercicio del poder público, en el que aun a la fecha los Partidos políticos llevan mano, es evidente que ello no ha resultado del todo suficiente, dado el descredito manifiesto que a pulso se han ganado frente al electorado, quien no ha encontrado más remedio que abstenerse de acudir a las urnas, o acudiendo, decidir anular su voto, o sufragando en favor del que considera menos peor; lo que ciertamente no es bueno, si de lo que se trata es de consolidar un sistema de partidos que condense e induzca la voluntad del ciudadano en busca de construir la mejor propuesta y equipo de gobierno.

Es preciso tener presente que las virtudes particulares de los sistemas políticos no se reducen al diseño institucional o a nociones de derecho político, sino que es la conjunción de distintos factores, como la situación histórico particular, la idiosincrasia y la cultura política también peculiares, con los mecanismos jurídicos del sistema en cuestión y, de manera muy importante, con un sistema de partidos, lo que da eficacia al diseño institucional y lo hace inimitable.<sup>28</sup>

Tocar el tema de los partidos políticos, necesariamente nos lleva a cuestionarnos, sobre su naturaleza y función, dado que al ciudadano común no le es fácil entenderlo, veamos ¿Qué es un Partido Político?

Atendiendo a nuestro marco constitucional, podríamos definir al Partido Político como una organización de ciudadanos, que comparten una misma ideología y propuestas, constituido bajo el marco de la ley electoral, cuyo propósito fundamental, lo es, bajo una competencia electoral, lograr el triunfo y con ello, acceder al ejercicio del poder político, y de esta manera, contribuir a la integración de los órganos de representación política.

---

<sup>28</sup> Espinoza Toledo, Ricardo, "Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial" México, IFE, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática (20), 2007, p.52.

Atendiendo a nuestro marco constitucional, encontramos al artículo 9º y 35 fracción I, II y III, y desde luego el actual artículo 41 constitucional en su base I, a los que habremos de avocarnos a su análisis y contenido, sobre todo de este último por razón de método.

Producto de lo que hemos descrito con antelación a lo largo del presente capítulo, y básicamente destacando lo que debemos entender por sistema político y de gobierno, toca el turno de referir como es que se realiza la renovación periódica de nuestras autoridades políticas en México, atento a lo cual, nos remitiremos a lo dispuesto por el artículo 35 de nuestra Ley fundamental en sus tres primeras fracciones, como punto de partida, y cito:

**Artículo 35. Son derechos del ciudadano:**

*I. Votar en las elecciones populares;*

*II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;*

*III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;.....”<sup>29</sup>*

Quizá sea la parte medular de nuestro sistema político “democrático.” Como también podría ser la causa de los muchos males que resiente la sociedad, pues ésta, *la clase gobernante*, es quien finalmente asume el destino y conducción de nuestro País, aunque ahora es común escuchar decir que “tenemos el gobierno que nos merecemos.” La celebración de elecciones periódicas dentro de los plazos constitucionales para la renovación periódica de los poderes públicos, es lo que en apariencia, se considera por estudiosos y políticos como un Estado democrático.

---

<sup>29</sup> Artículo que ha sido reformado en diversas ocasiones, pero la última corresponde a febrero del 2014, por la LXII legislatura Federal Cámara de Diputados.

Jesús Reyes Heróles, columnista de un diario de circulación nacional en nuestro País, México, en torno al monopolio que existía y posibilidad de participar en una contienda electoral de índole constitucional, y con estrecha relación al presupuesto constitucional que brinda en precepto en cita, con crítica y sobrada razón, ha escrito:

*El análisis tiene por lo menos tres niveles. El primero, quizá el menos atractivo para el ruido, pero de fondo, es el de los principios. La batalla de Jorge Castañeda ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos expandió los derechos políticos de los mexicanos. El voto activo, votar, y el pasivo, ser votado, estaban limitados. El requisito de la postulación partidaria subsumía los derechos individuales a las burocracias partidarias.*

*En sí mismo, eso fue un enorme avance. La legislación mexicana tuvo que adaptarse a los criterios de la Corte Interamericana. De ese logro doctrinal hoy se habla poco.*

*El segundo nivel de análisis nos lleva al impacto que en la calidad de la democracia tienen esas candidaturas. Son muchas las aristas. Sabemos de la decepción de los mexicanos con democracia, alternancia incluida. Los partidos aparecen, sistemáticamente, en el nivel más bajo del reconocimiento ciudadano. La más reciente versión del Latinobarómetro es demoledora. Hay un abismo entre gobernantes y sus gobernados. Los independientes son un factor de presión para que los partidos postulen a personas con reconocimiento ciudadano. Eso en México, en este momento de nuestra democracia, es muy útil. No son un instrumento de carácter universal. En un espléndido artículo de Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana (Este país, julio de 2015) se explican las coordenadas mexicanas.*

*Las cifras muestran que en democracias consolidadas como Canadá, Nueva Zelanda, España, EU, Reino Unido, Finlandia, Alemania, Bélgica y otros, son una figura marginal, 1% o menos. Los campeones en candidaturas independientes son Rusia y Pakistán con más de 40%, ninguno un ejemplo a seguir. Fujimori y Collor de Mello fueron independientes. Normalmente esas candidaturas son exitosas en los órdenes de gobierno más cercanos a la población, alcaldías, diputados locales en distritos pequeños. El contacto y conocimiento personal les facilita el camino. Los medios de comunicación son prescindibles.*

*Si bien es cierto que las ideologías están en retirada, hay casos de "travestismo" como el de Baja California Sur o el de Tlaxcala, donde los partidos se han convertido en juguetes de los intereses personales o grupales. La posibilidad de candidaturas sin partido puede frenar esta degradación. Héctor Aguilar Camín ha hablado de una "marea" de independientes. En 2015 para los ocho mil 711 puestos en disputa se presentaron 509 personas, de las cuales sólo 123 lograron el registro. Hubo seis victorias, tres alcaldes, un diputado local, uno federal y un gobernador. La expresión "marea" podría referirse al futuro, pues los ganadores obtuvieron del 38% (Kumamoto) al 49% (Nuevo León) de la votación. Porcentajes muy altos. De allí la reacción en doce entidades por poner obstáculos a los independientes.*

*La encuesta BGC-Excélsior de ayer es muy reveladora del hartazgo: 81% de la población está de acuerdo con la figura. Un crecimiento asombroso. Sin embargo, el mismo estudio muestra un gran rechazo a los desertores de partidos políticos. El hastío hacia la partidocracia está vivo. Pero ese sentimiento puede generar aberraciones jurídicas como la de exigir la abstención de militar por cierto tiempo. Tres han sido los obstáculos centrales para atajar a los independientes: limitar la militancia, elevar el porcentaje de firmas requeridas y el tiempo. Pascal Beltrán del Río ha hecho cuentas de las miles de firmas que tendría que juntar un candidato en un día para cumplir lo demandado en algunas entidades. El piso parejo supone no tratar a los independientes como si tuvieran una maquinaria partidista detrás.*

*De ahí la relevancia de la postura de Acción Nacional, que busca normar esos requisitos y establecer 0.5% como piso general y tiempos razonables. También tendrá que estudiarse con cuidado el acceso a tiempos de radio y televisión. Un tema delicado es cómo garantizar total transparencia en los recursos públicos y privados que estarán detrás de los independientes. Dos riesgos están en el horizonte, el más evidente es el narco. El segundo es más sutil: la plutocracia. Los grandes capitales podrían encontrar en la figura un útil instrumento para imponer gobernantes. Ni panacea ni pandemio, los candidatos sin partido son un nuevo contrapeso al candado en manos de los partidos. Las “cuotas y cuates” a las que refirió con toda claridad Carlos Elizondo. Toda democracia necesita partidos fuertes y cercanos a la población. Los independientes son un acicate para el caso mexicano.*

*El último nivel de análisis es el de la especulación sobre los independientes en el 16 y el 18. La iniciativa no nació ni en contra ni a favor de nadie. Esa especulación puede dañar la sana intención inicial del desplegado: denunciar el bloqueo.<sup>30</sup>*

En efecto, a raíz de la reforma constitucional en materia electoral, dentro de lo verdaderamente plausible, se prevé la posibilidad de postularse de manera independiente, y ya no necesariamente a través de los partidos políticos, que coincidimos, no viven su mejor momento frente a la opinión pública; y es muy probable que en breve la figura del candidato independiente se fortalezca, sí y solo sí, antes no le ponen mayores trabas para lograr su registro en la contienda electoral, pues con tanto requisito para ello, ciertamente no resulta fácil; pero ni duda cabe que por lo menos se logró abrir ese resquicio para que participe el ciudadano aun sin partido político que le impulse.

Antes de entrar al aspecto técnico de nuestro tema en cometo, será necesario hacer una breve referencia, a un binomio interesante e inmutable en torno a la renovación de la clase gobernante, precisar cuál es su enlace de ésta y, qué papel

---

<sup>30</sup> Reyes Heróles, Jesús, “Ni panacea ni pandemio” en Diario Excélsior, México 6 de octubre 2015.

juega frente a la llamada clase gobernada. Al respecto será necesario recurrir a la reflexión de Gaetano Mosca, en torno a la clase política:

*“ .... En todas las sociedades, empezando por las medianamente desarrolladas, que apenas han llegado a los preámbulos de la civilización, hasta las cultas y fuertes, existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él. En tanto, la segunda, más numerosa, es dirigida y regulada por la primera de una manera más o menos legal, o bien de un modo más o menos arbitrario y violento, y a ella le suministra, cuando menos aparentemente, los medios materiales de subsistencia y los indispensables para la vitalidad del organismo político.”<sup>31</sup>*

De tal forma que la llamada clase política, si bien se limita a un pequeño grupo de corte aristocrática que se ha posicionado en el poder público y, que desde ese espacio controla y dicta las directrices que tiene que acatar el grueso de la población, lo que es propiamente su ideología política para preservarse en el poder, y no solo eso, para desde el poder, manipular e inducir la renovación del mismo, mediante el impulso de su propia estirpe (el de unas cuantas familias) que por derecho ya creen merecer, lo que bien podríamos referir como abolengos políticos, que no hereditarios, pero que en la práctica política en México ocurre con regular naturalidad dentro de los círculos del poder político de nuestra actual clase gobernante.

Retornando al aspecto técnico jurídico de la renovación de nuestra clase gobernante, tres aspectos esenciales apreciamos de las fracciones en cita: a). Votar, b). Poder ser votado y c). Estar facultado para asociarse y tomar parte en asuntos políticos del país.

a).- Votar, derecho de los ciudadanos de la República, el cual se limita a no estar privado de sus derechos políticos, como por ejemplo haber sido condenado a pena privativa de libertad; estar inscrito en la lista nominal de electores y contar con credencial para votar expedida por la autoridad electoral, con estos tres requisitos básicos cualquier persona podría votar en las elecciones tanto locales como federales.

---

<sup>31</sup> Mosca Siena, Gaetano, *Op. cit.*, p.91.

El problema es que el ciudadano común, el de a pie, el ciudadano que vive el día a día tratando de subsistir, el obrero, el maestro de primaria y secundaria, el ama de casa, el comerciante, es decir, el ciudadano clase mediero y clase baja, por tan solo dar una referencia, ya que no podríamos generalizar totalmente, ni menos decir que ello no ocurre en otro estrato social, el mexicano común, no tiene la cultura política de acudir de mote propio a ejercer su derecho de voto, por lo que generalmente es captado o contactado por integrantes y promotores de los partidos políticos, quienes de diversas formas motivan y comprometen su participación en la contienda, ya sea mediante el simple convencimiento de lo conveniente de los candidatos o postulados de su partido, ya por la entrega de algún utilitario, alguna la dadiva o presente, o incluso mediante el ofrecimiento de una posibilidad de trabajo, lo que a la postre genera una alta expectativa que puede ser o no cumplida.

Por experiencia propia podría referir, que el ciudadano común no ha visto satisfechos sus anhelos básicos como sería contar con un trabajo bien remunerado que le alcance para sostener y sacar adelante a una familia, contar con una vivienda digna, por decir lo menos; por lo cual la gran mayoría de los ciudadanos son apáticos en su participación política; no tienen una clara conciencia del poder y valía de su sufragio, de los alcances que podría tener.

Su desdén por el político, por la política misma, por el gobierno a quien le atribuye todo lo malo que le pasa, por su líder sindical quien vive de las cuotas y siempre es quien colma los anhelos de sus agremiados.

*Al respecto Agustín Basave señala: ¿Qué sería de México sin las manganas y los piales de la mayoría de los sindicalistas oficiales que nos dieron siete décadas de charrismo y les dieron a sus hijos y sus nietos otras tantas de seguridad económica ? Dejo de lado el juicio de valor sobre el pacto social posrevolucionario y la paz laboral porque mi propósito es analizar la corrupción a la mexicana. Pocas estructuras rinden menos cuentas y son más corruptas que las dirigencias de nuestros sindicatos, y muy pocos dirigentes se salvan de esa crítica.<sup>32</sup>*

---

<sup>32</sup> Basave Benítez, Agustín, *Mexicanidad y Esquizofrenia*, México, ed. Océano, 2011, p. 73.

Pues para muestra un botón, aunque son muchos y muy diversos los factores que influyen en el ánimo de los ciudadanos para que finalmente no participen y ejerzan ese derecho constitucional que les es propio para participar en la vida democrática del país, no es ese nuestro tema, sin embargo, algo hemos referido de ello, e insistimos en que es cuestión cultural y falta de conciencia del poder del voto ciudadano, qué cuándo de verdad se ejerza, seguro otro país habrá de emerger.

b). La fracción segunda del artículo en comento, nos refiere el *derecho del ciudadano de poder ser votado*, es decir, *de ser candidato*, y por ende la posibilidad de ser postulado, para ser o formar parte de esa clase gobernante, ya como representante del propio ciudadano (Diputado), o de alguna entidad federativa (Senador de la República) o para ejercer un cargo al frente de la Administración pública, ya Federal, Estatal o Municipal. (Presidente de la República, Gobernador o Alcalde Municipal)

Cuestión está a la cual, hasta antes de la reforma constitucional de febrero y mayo del año 2014, sólo era posible a través de la postulación de los Partidos políticos nacionales o Estatales; pues en efecto la reforma electoral trajo consigo la figura del *candidato independiente*, es decir, sin que fuese postulado por algún partido político; figura electoral que a la fecha, ya dio sus primeros frutos, y es algo de lo plausible que apreciamos de la reforma.

El descredito y desprestigio social de que gozan en la actualidad los Partidos políticos y sus representantes, como lo son, quienes ocupan algún cargo de elección popular o encargo dentro del gobierno, han minado la sana intención de los ciudadanos de participar en los institutos políticos, como una forma de acceder al ejercicio del llamado poder público, al respecto refiere -en su parte conducente- el artículo 41 constitucional lo siguiente:

*Artículo 41. "El Pueblo .....*

*La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:*

*I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su*

*intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.*

*Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. ....”*

Este último párrafo, como diríamos coloquialmente, trae más sustancia, más carnita o tela de donde cortar, pues como coloquialmente se dice: “*ahí está el detalle*” y es que el problema, no es lo que dice la ley, el problema surge con lo que no dice, pero que en la práctica se hace y prevalece, como algo connatural a la praxis política hacia el interior de la gran mayoría de los grupos políticos y de gobierno, a la que pocos cuestionan.

¿Cuál es el fin u objeto de los partidos políticos ? refiere el segundo párrafo de la base primera del precepto en comento: Promover la participación del pueblo a la vida democrática y contribuir a la integración de los órganos de representación política; lo que ocurre de manera cotidiana como una actividad permanente de los partidos políticos y más aún en tiempos de campaña, al tratar de afiliar y convencer a los ciudadanos para que voten y lo hagan o por sus candidatos; quienes en efecto de ser electos es decir de ganar una elección, pasan a formar parte de esa representación política, como lo son los diputados y senadores de la república, los gobernadores, diputados y municipales en el ámbito local, eso se entiende y nos queda claro de su mera lectura.

Pero ahora veamos que ocurre, cuando el propio párrafo nos señala: y *como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan*, de donde necesariamente tendremos que referir a la vida interna de los partidos,

sobre todo cuando vemos quienes son sus respectivos candidatos, cómo es que fueron electos internamente, y si en ello, vemos reflejada su mejor propuesta, es decir, si la propuesta condensa una selección de cuadros que integre a las mejores mujeres, hombre y jóvenes que propondrá al electorado en la búsqueda del triunfo electoral.

Bueno, eso es lo que dice la ley a nivel constitucional, pero la realidad en los hechos tiene demasiados asegunes, es decir, no ocurre en estricto sentido todo aquello, pues seguimos observando que sí bien existen muchos simpatizantes y militantes en torno a los distintos partidos políticos, que en principio podríamos decir o calificar como ciudadanos, lo cierto es que son pocos y con métodos poco ortodoxos, por no decir que muy irregulares y cuestionables, los que son postulados a cargos de elección popular producto de su participación, trabajo real y con prestigio dentro de los institutos políticos, pues quienes terminan siendo los candidatos, surgen producto del amiguismo y tráfico de influencias de los gobernantes en turno, y de quienes son dirigentes de los propios partidos o grupos políticos ya sindicales o con algún grado de poder que les hace sentir que deben ser ellos los que ocupen los espacios disponibles y ningún otro.

Es una autentica lucha interna en la que la descalificación y gandallismo es lo que prevalece, ya no importa la capacidad, e idoneidad del perfil que se requiere para ser en principio candidato, ni mucho menos para el caso de ganar la elección, desempeñar el cargo de forma eficiente.

Es así, como en la actualidad la distorsión de la participación política, nos ha traído como resultado que tengamos representantes, sin el perfil y preparación mínima para ocupar los cargos de representación, o ejecutivos al frente de una administración, o por lo menos con la sospecha fundada de que carecen de ella; por ello, como un claro ejemplo de nepotismo y manejo distorsionado de la política, tenemos hoy de manera recurrente, a candidatos de “unidad” dentro de los partidos políticos, a los hijos de Presidentes Municipales o Diputados, a los amigos de los dirigentes partidistas, o en un afán de conseguir más votos y

aseguran el triunfo de una elección a deportistas destacados o personas de la farándula (Carmen Salinas y Cuauhtémoc Blanco).

Son este tipo de inequidades y de malos manejos, los que hacen imposible que nuestra cultura política y democrática avance, son esos lastres del pasado, pero que seguimos repitiendo en el presente, los que desaniman al ciudadano a participar en la política, y a buscar una participación dentro de los institutos políticos, en los que dicho sea de paso, “ya hay demasiada gente formada y esperando ser postulada” es decir, esperan que pronto les haga justicia su partido y les postule, ya por su participación en pro de su causa, ya por su prestigio y buen nombre, ya por su vinculación en acciones en pro de la ciudadanía.

Es por ende, atento a la corrupción y manipulación de masas que realizan los propios partidos políticos hacia su propia militancia, para los que cada día es más complicado ser tomados en cuenta; y más aún para la gente de la propia sociedad civil que no obstante participa e interactúa con la problemática social, a través de diversas formas de participación política y social, como agrupaciones deportivas, de colonos, industriales, de apoyos asistenciales, entre otras; pero participar en contiendas electorales, ahora tienen como alternativa, la figura del llamado *candidato independiente*, quien no obstante tiene que pasar un auténtico viacrucis para cubrir los requisitos previos a su registro y aprobación por parte del órgano electoral.

c). Por lo que respecta a la participación política del ciudadano, a su derecho para asociarse individual, libre y pacíficamente, a que se refiere la fracción tercera del artículo 35 constitucional, y que aun antes, matiza y refiere igualmente el artículo 9 como aquella “Libertad de Asociación” del ciudadano mexicano, baste decir que como lo referimos líneas atrás, la frase suena bien, el problema es lo que ocurre en la práctica, en la realidad política. No es fácil abrirse paso al interior de los partidos políticos, ni aun tratando de hacerlo de manera independiente, sobre todo cuando se le obliga, se le condiciona a constituir formalmente una Asociación Civil, como requisito previo a su posible registro, lo que considero es excesivo, y menos si lo que se quiere es participar como una alternativa para el ciudadano frente a la

precariedad de los partidos políticos tradicionales que solo responden a intereses grupales de una pequeña camarilla, coloquialmente conocida como clase *política*.

En efecto, al seno de los partidos, ya hay gente que ocupa espacios de participación política, los cuales usufructúa en favor de sus propios intereses, o de un pequeño grupo afín, por lo que sí alguien llega y quiere actuar, le pondrán todas las trabas del mundo o simplemente le ignorarán, de tal forma que tendrá que decidir, entre picar piedra y aguantar por algunos años, o retirarse y seguir con su actividad al margen de la política o dentro de su propio espacio social, Así de cruda es la realidad, para el ciudadano común de cualquier estrato social que quiera participar dentro de la política. Salvo que sea invitado e involucrado por el dirigente o político en turno que le blinde y proteja de la política canivalezca que impera en el seno de los partidos.

Al respecto José Antonio Crespo señala:

*¿Cuáles son los propósitos básicos de los procesos electorales en un sistema democrático? Se ha insistido en que las elecciones en sí mismas- es decir, el acto de votar- no tiene en realidad mucha importancia para la vida democrática de un país. Que lo fundamental es la existencia de otras instituciones y prácticas democráticas, como la separación de poderes estatales (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial), la existencia de una prensa libre y autónoma, el cumplimiento de un Estado de derecho, etc. En realidad estas condiciones, tanto como la existencia misma, de elecciones libres y equitativas, constituyen los medios más adecuados para cumplir los fines de una democracia política. Al decir de los clásicos de la doctrina democrática (desde Nicolás Maquiavelo hasta los padres fundadores de la Constitución norteamericana, pasado por John Locke), el fin último de la democracia política es prevenir, dentro de lo posible, el abuso del poder por parte de los gobernantes frente al resto de la ciudadanía.<sup>33</sup>*

Destaca de la reforma electoral constitucional del 23 de mayo del 2014, la figura de la **reelección** para el caso de Municipales y, Legisladores del ámbito local y federal, como una figura que busca privilegiar la continuidad de planes y

---

<sup>33</sup> Crespo, José Antonio, “Elecciones y Democracia” en cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, (5), IFE, 2012, p. 11.

programas, así como la carrera legislativa para beneficio de la propia ciudadanía, quien finalmente, mediante el sufragio les podrá refrendar o no su confianza, acorde con el resultado de su función y gestión.

A manera de conclusión, podemos referir, como ya sea plasmado líneas atrás, que la renovación política de los poderes públicos, de la clase gobernante de acuerdo con nuestra propia constitución, y ley reglamentaria, es un derecho y una obligación de los ciudadanos mexicanos, la cual se materializa, mediante la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante la emisión del sufragio universal, libre, secreto y directo; para elegir autoridades y representantes del poder legislativo, del ámbito local y federal, según corresponda.

Sin dejar de considerar lo referido líneas atrás en torno a las prácticas políticas que de manera cotidiana y como una verdadera cultura de la ilegalidad, se dan en torno a la renovación de los poderes públicos y, que tristemente nos vemos obligados a comentar, aun sin estar de acuerdo, pero que constituye un fenómeno social que se encuentra fuertemente arraigado en la idiosincrasia del mexicano, lo que ciertamente no es de presumirse, pero sí de considerar, dentro de lo que conocemos como la clase política quien recurre a las llamadas reglas no escritas para justificar su actuar y preservarse en el poder.

## Capítulo 2. Presidencialismo y Partido de Estado en México

### 2.1.- El Partido de Estado como instrumento de control político

Como herederos de la Revolución Mexicana, se autonombró en 1929, el Partido Nacional Revolucionario PNR, quien justamente ese año, fue creado a iniciativa de Plutarco Elías Calles a quien se le atribuye su fundación.

La relación entre estas dos instituciones fue de dependencia mutua. Su estrecho vínculo trajo consigo la centralización del poder político en manos del Ejecutivo, esto permitió que la presidencia estuviera ocupada por siete décadas por un miembro del PRI. Desde que fue creado el partido en 1929, cada vez que un presidente mexicano asumía el cargo se convertía de facto en el jefe formal de esta organización. Un aspecto de particular importancia era el uso de las facultades metaconstitucionales que le permitían al mandatario designar a su sucesor, nombrar y remover tanto a los gobernadores como al dirigente del partido.<sup>34</sup>

Siete décadas, 71 años de partido hegemónico, ese es el record del Revolucionario Institucional, a quien en principio, habría que reconocerle desde su fundación misma, la necesidad de su propia existencia, ya que precisamente, como “heredero” de la Revolución, logró con su invención, de la mano de Plutarco Elías Calles, aglutinar a caudillos y revolucionarios, que no lograban dirimir sus diferencias y que no entendían la necesidad del país, de lograr avanzar a partir de los postulados de nuestra constitución de 1917.

Deponer las armas, y dar paso a un gobierno de instituciones para tratar de darle estabilidad a un país, que producto de un movimiento armado se encontraba devastado y con una imperiosa necesidad de encontrar el rumbo. Es sin duda, un logro, de ese momento coyuntural, que no podríamos imaginar sin la presencia del PRI en 1929.

No es propósito de este capítulo realizar un minucioso estudio de la historia de México, sino de esa relación que nace de la institucionalización del poder político en manos del Presidente de la República y de la organización política que

---

<sup>34</sup> Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez Enrique, El Presidencialismo Mexicano, serie “Las ciencias Sociales,” México, UAM Iztapalapa, ed., MAPorrúa, p. 140

legitimaba su acceso al poder. Por ello, solo habremos de tocar episodios coyunturales y relevantes de este tipo de relación, que al final ha trascendido en múltiples reformas electorales, prácticamente ya durante todo un siglo, y las que aún nos faltan, lo que le dio y sigue dado a la figura del Presidente, una serie de poderes o facultades extra-constitucionales que han matizado el modelo del Sistema Presidencialista en México.

El dilema de haber sido Partido único, es decir de ejercer una plena hegemonía política frente a la sociedad mexicana y, al amparo de una legislación electoral donde el que organizaba y controlaba los comicios era el Estado mismo (lo que en nuestro país ocurrió prácticamente de la mano del PRI en sus siete décadas) dilema que radicó en que los conflictos, prácticamente fueron entre fracciones, o mejor dicho facciones internas del propio partido, que sin más ni más reclamaban su cuota y se alineaban en torno a algún sector u organización de los que desde 1946 integraron dicho instituto.

En efecto, desde su refundación y a instancia de Lázaro Cárdenas del Río, sectores como el sector obrero, el popular y el campesino, y organizaciones como la de los jóvenes y mujeres, todos aglutinados en torno al Revolucionario Institucional, con un objetivo común, el de aglutinar y concentrar al mayor número de ciudadanos, vieron en su participación una oportunidad de trabajo y proyección política; participar en el partido en el gobierno.

De esta forma, se transformó al PRI en una gran agencia de colocación para trabajar en el gobierno o ser dirigente de algún sector adherido al partido en el gobierno, para posteriormente ser candidato a algún cargo de elección popular.

En este punto, cabe una importante acotación, pues los saltos en el tiempo u época pudieran dar lugar a confusiones que desde este vale la pena precisar, para lo que nos haremos entender por una cita que resume nuestra idea, y cito:

*Los procesos sociales y políticos no son evidentes en sí mismos. Su análisis requiere de conceptos que permitan aprehenderlos, más aún cuando se trata de procesos tan complejos como las transiciones políticas que, en realidad,*

*incorporan un abigarrado conjunto de procesos particulares en diversos ámbitos y niveles de lo político.*<sup>35</sup>

Pero no fue sino hasta el año de 1987, cuando producto de una *división interna* entre los grupos políticos de la llamada corriente democrática y los grupos afines al Presidente Miguel De La Madrid Hurtado, cuando en torno a la postulación del candidato a la Presidencia de la República en la persona de Carlos Salinas De Gortari, se dio una ruptura que provocó la salida de un gran número de líderes que no comulgaban con la propuesta, personajes como Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo entre otros.

La elección de 1988 siendo el candidato del PRI Carlos Salinas de Gortari y Secretario de Gobernación Manuel Bartlett Díaz, se adujo un fraude electoral en agravio del candidato del llamado Frente Democrático: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, lo que trajo consigo una falta de credibilidad en los comicios y puso en evidencia, la necesidad de contar con mecanismos electorales más confiables; el descredito de la elección y la falta de legitimidad del triunfo del candidato del PRI, de nueva cuenta trajeron una crisis de gobernabilidad; la oposición y un alto sector de la población civil organizada pugnaban por elecciones más democráticas y con un árbitro imparcial.

*De acuerdo a Francisco Reveles, "la escisión de una fracción interna, evidencio un severo desgaste de los procedimientos tradicionales de la renovación de las élites, fue en 1987 cuando las reglas no escritas de la sucesión presidencial se transgredieron."*<sup>36</sup>

A partir de ello, es en 1990, cuando de nueva cuenta viene una nueva reforma en materia constitucional, y surge el Instituto Federal Electoral para tratar de dar cauce a ese malestar social que impulsaban algunos líderes disidentes del propio PRI, ya desde lo interno, como ahora en otras expresiones de izquierda que se habían unificado para luchar contra el propio sistema, a quien cuestionaban por ser antidemocrático y realizar comicios con sus propias reglas para impedir que llegaran otro tipo de personajes.

---

<sup>35</sup> Cansino, Cesar, "*Democratización y Liberación*" en Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, (14) México 2012, p. 7.

<sup>36</sup> Citado por Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez Enrique, *Op. Cit*, p. 141

Es en 1994 cuando de nueva cuenta y producto de la necesidad de dar mayor credibilidad a los resultados de los comicios, se inicia un ejercicio interesante dentro de la integración de los órganos electorales, por primera vez se da apertura, y se habla de la llamada ciudadanía de los órganos electorales y se habla de principios rectores que guiaran su actividad, más sin embargo, la presencia del ejecutivo y poder legislativo en su integración, no acababan por darle credibilidad e imparcialidad a los resultados, lo que aun así, seguiría siendo altamente cuestionado.

Situaciones extraordinarias y lamentables como el crimen político de Estado perpetrado en la persona de Luis Donald Colosio, quien en su interés legítimo por alcanzar el Poder al frente de la primera magistratura nacional, proponía acabar con las desigualdades e injusticias que vivía el país y, dada su propuesta que desafiaba al propio presidente en turno Carlos Salinas de Gortari, a quien no pocos le atribuyen su autoría intelectual; lo que es un claro ejemplo de la lucha por el poder político, ya no solo entre adversarios de distintos partido, sino interna del partido en el poder.

1996 marca el nacimiento, o mejor dicho la refundación del IFE como órgano constitucionalmente autónomo y con una clara independencia del Ejecutivo, lo que desde mi punto de vista, marco el inicio de una apertura democrática que trajo consigo auge al sistema de partidos, y abrió la puerta a una verdadera competencia electoral que arrojaría sus primeros resultados en las elecciones intermedias de 1997, donde el mosaico electoral se pintó de diverso colores, la radiografía política había cambiado y con ello la transición democrática estaba en marcha, la era del Partido hegemónico, el de carro completo veía su nueva realidad, la de una verdadera competencia electoral y el crecimiento de los enanos, a quién el propio sistema no pocas veces había alentado para legitimar los triunfos del PRI-GOBIERNO.

Poco a poco y uno tras otro, vastos contingentes de todas las ideologías, antes herméticos a la vida electoral, se fueron incorporando a ella, la fueron ensanchando, construyendo nuevas alternativas o fortaleciendo las existentes. En particular, las elecciones en ciertas regiones del país presentaban síntomas

cada vez más acusados y claros de competitividad, de verdadera disputa por el gobierno y las posiciones legislativas.

.... El calendario electoral mexicano se revelo con uno de los más abigarrados y abundantes del mundo, y un camino del cual surgieron una larga colección de novedades democráticas: alcaldes de la oposición en las ciudades más importantes del país, gobernadores de la oposición en el norte, en el sur y en la capital del país, cámaras estatales con mayoría de oposición, partidos extraordinariamente vigorosos y ciudadanos expertos en el uso del voto.<sup>37</sup>

El año 2000, marca un hito sumamente trascendental en la alternancia democrática en México, el binomio (Presidente- Partido hegemónico) llega a su fin, y con ello, se da una aparente irrupción de las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República; un Presidente (Vicente Fox ) que llegaba hasta cierto punto disminuido, dado que no tenía mayoría legislativa ni contaba con el respaldo total de su propio partido, aunque si de la simpatía de la ciudadanía quien le había llevado al triunfo en las urnas, lo cual no le permitió poder influir de manera determinante en su sucesor Santiago Creel, ya que este no pudo salir adelante frente a Calderón Hinojosa, quien con el apoyo de su partido, sería el próximo candidato a la presidencia por Acción Nacional, sin ser el candidato del Presidente de la República, al respecto el propio candidato refirió, antes de ser en candidato oficial, declaraba ante los medios que:

*.... el presidente ya no era el factor determinante, afortunadamente esos tiempos en que el presidente decidía a su sucesor los dejamos atrás, los panistas no admitimos instrucciones ni dedazos.*<sup>38</sup>

Los gobiernos de Acción Nacional del 2000 al 2012, se caracterizaron por una gestión donde los pesos y contrapesos, entre el Ejecutivo y Legislativo tuvieron una participación importante en la llamada Separación de Poderes, lo que a la postre llevó a los gobiernos del PAN a tener poca efectividad en sus propuestas

<sup>37</sup> Woldenberg, José, La Construcción de la Democracia, México, ed., Plaza- Janes, 2002, p. 24 y 25.

<sup>38</sup> Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez Enrique, *Op. Cit.*, p. 151

legislativas, y por ello, trataron de expiar sus culpas en la actuación de los legisladores de la oposición, particularmente del PRI y PRD quienes prácticamente impidieron que avanzaran las propuestas del Presidente y del propio Acción Nacional.

Desde nuestra óptica, a lo que podríamos llamar clase política y cuadros de Acción Nacional tanto en su partido como en el Gobierno, adolecieron del oficio político de caracterizó al partido hegemónico del pasado, a quien tanto denostaron, pero del que no aprendieron ciertas prácticas buenas, o por lo menos lo necesario para poder gobernar y llegar a acuerdos, como lo necesitaban ante un escenario de escaso margen de movilidad que les impuso la pluralidad política de las cámaras y los gobiernos de las entidades federativas.

Son este tipo de sucesos plagados de reformas electorales y la transición democrática en la alternancia del Gobierno; lo que considero, caracterizo el binomio (Presidente-PRI) el que de manera precisa, matiza y distingue dentro del llamado federalismo, a nuestro *Sistema Presidencialista*, dado el control político e ideológico que logró mantener por 71 años de manera ininterrumpida el PRI, dentro de una sociedad mexicana poco politizada, y paradójicamente necesitada de seguir y creer en algo.

Es el manejo interno de una pequeña copula partidista de tipo oligárquico, llamada "*clase política*" la que de manera perniciosa y malévola, a través de lo que en el entorno político, tiene que ver con el manejo y toma de decisiones de tipo discrecional por la dirigencia en turno; lo que aun en la actualidad, y como desde hace muchos años, se refieren como "*las reglas no escritas*" expresión donde caben todo tipo de justificaciones para dispensar los procedimientos nada ortodoxos, injustos e ilegales, para una distribución de oportunidades y mejores condiciones de participación en nuestra vida democrática, ya dentro o fuera de los partidos, es decir, incluso que ha permeado en nuestras instituciones. Prácticas que han marcaron una larga tradición en la cultura política y democrática en nuestro país, de la que poco podríamos presumir, pues ello ha llevado a una crisis de las instituciones y sobre todo de los partidos políticos. La cultura de la

ilegalidad y el oportunismo falas del tráfico de influencias, han originado políticos que poco aportan a la mejora de la sociedad, buscando solo satisfacer sus situaciones personales, mientras el ciudadano común, incluso aquel preparado, tendrá que seguir esperando.

Irregularidades que la militancia y clase política en el gobierno (PRI-Gobierno) acepta, pero peor aún, la propia sociedad mexicana, en algún momento ya consiente y acepta este tipo de conductas y prácticas como algo normal. “*Si así ha sido siempre, qué más da.*” Lo que ciertamente no es lo más conveniente, pero parece ser que ya está implantado dentro de las practicas comunes de la generalidad de los partidos, lo que es difícil que acepten y dejen ver un sus discursos, ya que lo vemos de manera palpable en la renovación de sus dirigencias y en la postulación de candidatos principalmente.

## **2.2.- Control sistémico de las bases sociales del PRI**

El tema invita y hace necesario entrar al análisis de la forma de organización y movilización del partido en el gobierno, sí, de ese mismo partido hegemónico, que por más de siete décadas gobernó nuestro país de manera ininterrumpida y, que al día de hoy está de vuelta, y es gobierno con el triunfo del PRI en las urnas en el 2012, después de una breve pausa, en la Presidencia de la República del 2000 al 2012.

En torno a la alternancia democrática en forma pacífica y por la vía electoral, refería José Woldenberg en el 2002:

*Así puede entenderse la historia de los últimos veinticinco años en México: tenía que abrirse, encontrar mediante innumerables negociaciones un nuevo formato político, que permitiera la coexistencia y competencia pacífica de su diversidad real. Éste es el significado de fondo de lo que hemos llamado transición democrática.*

*... de modo que la tarea política fue ajustar las instituciones, las leyes y las prácticas políticas a su verdadera modernidad social.<sup>39</sup>*

---

<sup>39</sup> Woldenberg, José, *Op. Cit*, p.35.

Es cierto que la alternancia en el poder es buena, pues ello da oportunidad tanto a los partidos políticos, siendo gobierno, de mostrarse y hacerlo cada vez mejor, como a los ciudadanos de tener un punto real de comparación, el problema es que en los últimos 20 años, el descrédito y desdén de la opinión pública hacia los partidos políticos y a la persona de quienes se dicen políticos, la clase gobernante, ha caído estrepitosamente.

La falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos, los grandes escándalos de malversación de recursos públicos, el tráfico de influencia de nuestros gobernantes y su extraordinaria habilidad para hacer jugosos negocios al amparo de su cargo o encargo y, sin que exista un mecanismo claro de rendición de cuentas ante la menor sospecha de ello; aunado a la impunidad de quienes ya han sido señalados de ello, necesariamente nos han llevado a una crisis institucional de las instancias de gobierno, e incluso del sistema de partidos políticos que por algún tiempo contribuyeron al fortalecimiento de nuestra hoy fragmentada democracia electoral y crisis institucional, ante la falta de rendición de cuentas e impunidad en el servicio público.

Entrando en materia, veamos algunas de las razones que a mi juicio, ubican al partido en el poder el PRI, como un instrumento de control y manipulación política, que le hace altamente eficiente, respecto de los demás partidos, para ganar elecciones de manera sistemática y seguir conservando un clientelismo electoral, a lo largo y ancho de nuestro territorio nacional.

Qué tiene el PRI que los demás partidos políticos no tienen, o por lo menos no con la misma proporcionalidad, si al final también son ciudadanos, no los mismos claro, pero todos los que participan en una u otra opción, de una u otra forma, se integran en una determinada circunstancia y contexto, qué le da el plus en las contiendas electorales, y sin que sea una visión completa, señalo entre otras, las siguientes cuestiones:

- 1.- Es un partido que creció estructural y humanamente de la mano de los gobiernos emanados del propio instituto, y por tanto con un fuerte vínculo con la

clase gobernante, crecimiento que bien podríamos incluso comparar con la evolución misma del país en sus instituciones convergentes, como el surgimiento del sindicalismo, el seguro social, nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, por citar algunos ejemplos, entre otros. Destacando que el propio partido se convirtió desde entonces, en una organización sólida y bien estructurada.

2.- El modelo político y nuestra forma de gobierno, necesariamente al hablar de partido hegemónico, le permitió siendo gobierno, tener un contacto natural e inmediato con la ciudadanía a la que gobernaría, a través de sus candidatos. Lo que se dio en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) por un periodo de no menos de 68 años, de 1929 a 1997.

3.- Porque la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos comiciales, estaban a cargo del Estado mismo, lo que ciertamente le permitió generar circunstancias para no poner en riesgo una elección, e inducir entre la población a quienes serían los candidatos, así como la falta de una real oposición o carencia de otros partidos que le disputasen el poder.

4.- La estructura orgánica del propio instituto político de tipo piramidal y jerárquica que consideran en sus propios estatutos, de donde se desprenden la existencia de comités estatales y municipales, en prácticamente todo el territorio nacional, a partir de un comité ejecutivo nacional, CEN del PRI; es decir es un partido político nacional, con presencia real en todo el territorio, y no solo regional como el PAN o PRD que no han logrado esa penetración, lo que no es extraño, pues es solo el PRI el único partido que ha sido gobierno en todo el país, salvo los lugares, que aún a la fecha, se rigen por usos y costumbres, en donde no obstante, igual tiene influencia y penetración.

5.- Si se consolidó con el devenir del tiempo y el surgimiento de las instituciones y el corporativismo gremial y sindical, también tuvo el tino de hacerse de la incorporación de sus dirigentes, a quienes incluso promocionó o impuso, por lo que contar con el voto corporativo, era o fue por muchos años una práctica recurrente y aceptada por la propia sociedad.

6.- La creación de estructuras profesionales que hacen de su quehacer político, una constante capacitación en materia político-electoral, con prácticas de campo reales, es decir, con cuadros de partido que son comisionados para coordinar e interactuar con líderes comunitarios de la propia sociedad civil; lo mismo activan que desactivan, capacitación de estructuras y diseño de estrategias diferenciadas atendiendo al contexto y segmento social de que se trate. En suma, la profesionalización de la política de manera paralela o más que la del Servicio Profesional Electoral, por ejemplo del ahora INE.

7.- Por los fuertes vínculos que tiene la llamada clase política con los empresarios y grupos reales del poder, a quienes incorpora como candidatos, atento a lo cual, la aristocracia partidista cuida intereses particulares y realiza jugosos negocios vía tráfico de influencias o uso de información privilegiada.

8.- Es un partido político que realiza como actividades permanentes en las comunidades, que redobla su presencia en las comunidades, ya sea con programas de carácter político, o con programas gubernamentales que son promovidos y canalizados por líderes que militan o participan dentro del PRI, a quienes posiciona frente al electorado para capitalizarlo su influencia en las elecciones constitucionales.

9.- Porque es un partido que conforma, capacita y promueve estructuras territoriales para activar o desactivar acorde a sus intereses en las comunidades; así como para integrar estructuras de movilización y de vigilancia dentro de los órganos electorales, como las propias casillas a través de sus representantes de partido acreditados. Cuadros que promueve laboralmente y apoya para sus actividades.

10.- Porque cuenta con representación política a lo largo y ancho del territorio nacional, a través de sus comités seccionales, los que constituyen su célula básica, son su vínculo inmediato con el ciudadano visto como potencial elector en favor del partido y sus propios candidatos.

11.- Porque nos guste o no, aun el propio Presidente de la República, los Gobernadores y municipales, son potencialmente promotores del partido político que les llevó al poder, lo que capitalizan para las elecciones subsecuentes.

Al final considero, como una mera apreciación personal, pero desde luego por haber estado, incluso ahora, dentro de dicho Instituto Político, que su valor máspreciado frente a la ciudadanía, lo constituye el hecho de representar una verdadera opción de colocación laboral y de proyección política, lo que desde luego no es nada fácil y requerirá de mucha consistencia y disciplina, y como ahí mismo se dice, de tener mucha lana para invertirle y un buen padrino que te promueva.

No obstante, cuando el partido requiere de asegurar la votación, promueve en muchas ocasiones a cuadros bien vistos por la ciudadanía y, que cuenten con un alto arraigo social, más aun en tiempos actuales en que existe una autentica competencia electoral, lo que le obliga a cuidar ese aspecto. Y cuando ello no ocurre, es inminente la derrota.

Como lo referimos líneas atrás, por tan solo mencionar algunas de las razones que han llevado al PRI a ser un partido de masas altamente competitivo; pero igual existen algunas otras circunstancias que trascienden en una auténtica penetración de tipo ideológica y doctrinal, a veces un tanto cuanto irracional e incomprensible, en diversos sectores de la población, en unos más que otros, es cierto, pero al final sigue siendo un manipulador de masas, sobre todo en aquellos estratos sociales de clase media y media baja, control social que es realmente importante en una elección: convencer, no importa cómo, pero hay que hacerlo, lo que a mi juicio, obedece, entre otras, a las siguientes razones:

- La falta de una verdadera cultura política dentro de nuestra sociedad, que de existir, obligaría a los partido a mejoras sus acciones siendo gobierno, y con ello la participación ciudadana en los comicios, sería el refrendo de una confianza ganada o la alternancia para otra opción política que colme sus aspiraciones.

- La idiosincrasia de la sociedad mexicana, en la que por mucho tiempo, ha ubicado al PRI como un partido heredero de la revolución y, quien por mucho tiempo figuró como el creador único de las Instituciones que dieron realce y merecimiento a una identidad nacional. Ejemplo de ello, la nacionalización de la industria del petróleo, lo que consolidó la unidad nacional y su identificación del pueblo con el partido en el gobierno.
- El corporativismo sindical, quien se ha visto beneficiado con la postulación de sus dirigentes, aun a costa y a pesar de sus agremiados; a quienes con prácticas intimidatorias y argumentando disciplina y lealtad a sus centrales, se les obligaba a votar por el partido en el gobierno, so pena de correrle o no darle incentivos laborales.
- Ante la falta de garantías por cuanto el secreto y la libertad del voto, muchos burócratas decidían votar por los candidatos del partido en el gobierno, como requisito para conservar su plaza laboral.
- La compra de líderes de oposición para preservarse en el poder y evitar la alternancia, que aunque actualmente es más difícil que ocurra, sigue existiendo dicha práctica.
- La entrega de dadivas y prácticas que comprometen el voto de la ciudadanía, aun y cuando sea muy poco lo que reciben, es decir, se lucra con el estado de necesidad de la gente, a quien con una módica compensación o entrega de utilitario, se coopta como votante.
- Aunque la sociedad en la actualidad se ha politizado mayormente, aun es fácil advertir, la carencia de una conciencia social en el ciudadano común, el de a pie, el que día a día, sale a buscar el sustento o a cubrir una jornada de trabajo que medianamente le ayude a sobrevivir, es presa fácil del oportunismo clientelar de los partidos políticos, quienes en el mejor de los casos, les acercan a algún programa social del gobierno para paliar su precaria situación económica.

No falta tampoco, aquel que de manera espontánea decide incursionar e integrarse a algún partido político y con ello, tener la esperanza de en el corto tiempo lograr un empleo, aunque esto no represente sino una vana posibilidad de

ello, pues al lograr el poder, muchas veces ya no son tomados en cuenta, lo que genera desaliento y frustración en la persona; como decirles que no es lo recomendable, cuando nuestra realidad nos indica que es así como se consigue un empleo, pues hay muchos quienes sí les ha funcionado, y tienen un espacio dentro del servicio público.

La fuerte influencia de los medios masivos de comunicación como la radio y televisión al servicio de las políticas públicas que impulsa el gobierno, los que colateralmente capitaliza el PRI como logros del propio instituto político.

La canalización de programas asistenciales y de combate a la pobreza, que son canalizados vía líderes comunitarios que simpatizan o forman parte de la militancia del PRI, a quienes después hacen candidatos y con quienes la ciudadanía siente un fuerte compromiso, aun y cuando este solo sea de tipo moral.

Por la idea del miedo y el retroceso que podría generar un cambio, es decir, es común propagar la idea de la inestabilidad económica y social, a fin de frenar en el electorado el votar por otra opción política, incluso con la amenaza de perder o quitarle el apoyo que recibe como beneficiario de algún programa de gobierno.

Y finalmente, y no por que no haya más ejemplos de prácticas de este tipo, la entrega de insumos y recursos materiales por parte de instancias de gobierno, quienes incluso lo han hecho, en tiempos que la propia constitución y la ley de la materia les prohíbe. El hecho es que no siempre se ha respetado la ley, y la contienda ya no solo es frente al electorado, sino ahora se da en las instancias jurisdiccionales.

El adoctrinamiento sistemático que tiene hacia el interior de su estructura, militancia y simpatizantes, mediante la realización de foros y consultas, donde incluso se invita a la sociedad para generar simpatías; así como la celebración de Asambleas de carácter refundacional para adecuarse al contexto de las nuevas reglas y realidades, no solo nacionales, sino incluso internacionales, plasmadas en lo que se conoce como *Documentos básicos*.

Son en suma este tipo de circunstancias, prácticas y razones que le han permitido al PRI como instituto político, generar condiciones propicias y favorables en la preservación del poder público, lo que le ha llevado a consolidarse como una fuerza política fuerte, vigorosa e ideológica, la que se encuentra fuertemente arraigada en el ADN de un alto porcentaje del mexicano que gusta de la política, y aun de aquel que sólo lo hace acudiendo a las urnas; lo que en efecto realizó y consolidó en siete décadas como partido hegemónico, por lo que ciertamente no será fácil arrancarle de la idiosincrasia del ciudadano común.

Las prácticas ya sean legales o al margen de la ley, como las recientemente realizadas, por el actual aliado institucional del PRI, como lo es el Partido Verde Ecologista de México, que de manera reiterada violó la ley electoral, y hoy con sus espacios ganados “de manera ilegal” le permite hacer mayoría al PRI y ejercer el control de la cámara a nivel federal, pues mientras haya necesidad y un precario modo de vida en millones de mexicanos, éstos seguirán lucrando con este tipo de conductas que son inmorales y legales y desde luego impropias de un Estado que se jacte de ser demócrata.

### **2.3.- Democracia Electoral y Gobiernos neoliberales**

La apertura democrática que se dio en nuestro país a partir de 1977 en materia político-electoral, desde una perspectiva meramente referencial por cuanto a las reformas que han ocurrido a nivel federal, es decir, en el ámbito constitucional, y como lo ha referido en diversos textos José Woldenberg, no han sido producto de la casualidad o gracias a la tolerancia del gobierno.

Han sido diversos y múltiples factores los que han hecho posible nuestro avance democrático, desde la institucionalización del conflicto por la vía electoral, a través de la participando en el ámbito de la política, como un instrumento confiable, dada la apertura que da la reforma electoral para lograr espacios dentro del poder público.

Dicha apertura de participación política, vino a instaurar un canal legal e institucional a otras corrientes y grupos organizados de la sociedad, que vieron en la vía electoral, un espacio propicio, aunque con muchas dudas, para encausar sus ideales y objetivos; ya siendo gobierno o parte de este, al obtener espacios de representación, dentro de la vida política pública, e institucional; atento a lo cual, se fortaleció el sistema de partidos, como canal válido para canalizar las justas demandas de la sociedad como inductores de la opinión pública, para que siendo gobierno, éstas puedan materializarse.

No solo las referencias electorales servirán de parámetro para contextualizar nuestro proyecto de investigación, sino el entorno político, económico, social y jurídico en el que éstas se dieron, es decir la situación que prevalecía en nuestro país en el contexto nacional, político, social y económico.

1977 marca el inicio de una serie de reformas en materia electoral, que propiciarían la apertura democrática, para un sinnúmero de grupos sociales con aspiraciones legítimas de poder, que se quejaban del control agobiante que ejercía el Estado.

Lo que propicio que pudiesen por la vía institucional, constituirse, ya como organización o partido político, y mediante la competencia electoral, lograr espacios de participación en el gobierno o como integrantes de los órganos de representación política. Es el momento en que se pugna por espacios de participación política dentro de los órganos de gobierno, es la lucha por lograr espacios que den apertura a las minorías, las que den voz a quienes no piensan y disienten de quienes son mayoría y gobiernan.

*Fue la reforma de 1977, diseñada en gran medida por el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, cuando la composición de la denominada cámara baja experimentó el primer cambio significativo en su composición.*

*Dichas modificaciones se recogieron en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, e incluían, además de subsidio económico a los partidos como entidades de interés público, la desaparición del sistema de "diputados de partido" para sustituirlos por el sistema mixto: 400*

*diputados, 300 de ellos electos directamente, y 100 por el sistema de representación proporcional.*<sup>40</sup>

En cuya época, 1977 era José López Portillo era el Presidente de la República, quien recordemos, contendió sin adversario y desde luego, fue declarado Presidente, lo que de nueva cuenta ponía en tela de juicio el sistema electoral, “competía contra su sombra” se dijo en tono de burla entre la ciudadanía.

En este sentido, habremos de referirnos a los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid Hurtado, quienes gobernaron de 1976 a 1988, pues ha sido dentro de estos dos periodos gubernamentales, donde convergen, desde mi punto de vista, los primeros intentos por instituir un nuevo modelo de Estado.

Es a partir de dichos sexenios, cuando se comenzaría a hablar, de la necesidad de modernizar la política y sus métodos; de la descentralización política y adelgazamiento de las actividades que se creían naturales y propias del Estado, dada su mostrada incapacidad para administrar eficientemente algunas de sus áreas o por incompatibilidad de intereses, pretendiendo de ello, mayor eficacia y mejores resultados, por lo que se anuncia la llamada modernización del Estado y el surgimiento de los primeros organismos autónomos, como parte de la llamada descentralización política y administrativa.

*El tiempo avanza y funciona en una dinámica que no siempre es coincidente con la dinámica de las ideas, con la dinámica de la biología humana, de la biología social o de la biología de las instituciones. Cuando esta disparidad se presenta, nos encontramos en presencia de anacronismos o de obsolescencias. Cuando este fenómeno aparece, se requiere la coincidencia de los entes biológicos, biosociales o bioinstitucionales con las ideas y con los ideales. A esto le hemos llamado, sintéticamente, modernización.*<sup>41</sup>

El gobierno de José López Portillo, podríamos decir que se caracterizó por una reforma electoral, la de 1977 que apertura y dio cause al nacimiento de un sistema de partido, cuya importancia y reconocimiento a nivel constitucional, dio certidumbre a la vía institucional, como una alternativa válida para dirimir los

<sup>40</sup> Rodríguez, Esteban David, Los Dueños del Congreso, México, Grijalbo, 2004, p. 116.

<sup>41</sup> Abascal Valdez, Rubén, La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social, México, FCE, 1994, p. 7.

conflictos y lucha por el poder, donde la apertura electoral fue fundamental para ello.

La gestión de Miguel de la Madrid Hurtado al frente de la República, y quien fuese catalogado como un tecnócrata, le tocó enfrentar una grave crisis nacional producto de la devaluación del peso y la drástica caída de la industria petrolera que le heredara su antecesor López Portillo, quien ante la debacle de nuestra economía, manifestará ante el Congreso “ que defendería el peso, como un perro” ante ello, se propuso llevar a cabo un Gobierno basado en lo que se conocería como “*el desarrollo sustentable*” y el llamado Plan Nacional de Desarrollo que entre otras cosas, buscó aperturar el País a modelo económico que planteaba el Neoliberalismo dentro del contexto internacional de libre mercado y adelgazamiento del Estado; a la par, inició un movimiento institucional que le denominó “Renovación Moral” que buscaba combatir y abatir la corrupción.

1988 se caracteriza por la llegada al poder de un personaje sumamente controvertido, a quien se le cataloga como Maquiavélico por sus dotes de político y por su forma de gobernar y controlar a la llamada clase política; la ambivalencia entre ser temido y querido, era una constante que no acababa de convencer a la sociedad; y quien asume la Presidencia de la República en medio de una fuerte pugna electoral con las izquierdas quienes se unificaron para buscar la primera Magistratura en la persona de su líder moral, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano quien argumentaba fraude electoral y convocaba a la sociedad civil a una resistencia pacífica; personaje que además pugnaba y anunciaba que México se acercaba a ser un País del primer mundo y pensaba en la reelección para preservarse en el poder, sí nos referimos a Carlos Salinas de Gortari quien gobernara hasta 1994.

Destaca de la gestión de Carlos Salinas de Gortari, las reformas constitucionales a los artículos 3º, 5º, 27, 31, 82 y 130, a partir de lo cual, pretendió aperturar la intervención empresarial a actividades propias del Estado como la educación, la sacralización de libertad de trabajo, la privatización del ejido, los requisitos para

ser Presidente de la República y el restablecimiento y reconocimiento de manera más amplia de las Asociaciones religiosas.

Es propiamente sentar las bases para dar paso a una economía de libre mercado, de aperturar las fronteras y eliminar barreras arancelarias que inhiben la productividad y no ayudan a incentivar la economía interna; Lo que lleva a México a celebrar el TLC con los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, que aún permanece vigente, y para el cual considero no estábamos preparados. Un tratado que sólo sirvió para evidenciar lo anacrónico de nuestra economía y sistema jurídico, el que evidentemente, no correspondía a la dinámica social del entorno internacional.

El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, se caracterizó por un Presidente que durante el periodo de transición con su antecesor, Carlos Salinas de Gortari, no generó los mecanismos necesarios y finalmente las pugnas entre grupos, su falta de entendimiento, provocaron de nueva cuenta una crisis económica, que trascendió al ámbito político y social, lo que se le conocería como el ERROR DE DICIEMBRE, y que generaría grandes fugas de capitales e incertidumbre para invertir en México.

Es con Ernesto Zedillo, es cuando se da fin, se interrumpe al largo periodo del Partido hegemónico y a los poderes metaconstitucionales del Presidente de la República de elegir a su sucesor, es decir, al Candidato del PRI, de lo que acotara el propio Ejecutivo en su toma de posesión del cargo, que prevalecería “una sana distancia.” Un presidente que se mostró débil e incrédulo frente a una clase política desconcertada, lo que generó en una lucha interna dentro del PRI por el poder con miras al 2000, fortaleciéndose el poder local de los gobernadores, que vieron en Zedillo un Presidente al que no se someterían como ocurría en antaño.

*Esta postura presidencial generó reacciones encontradas entre los grupos al interior del partido, pues hubo quienes reclamaron el liderazgo presidencial y consideraron que su separación se traduciría en un vacío de poder, mientras*

*que otros aprovecharon “la sana distancia” para buscar el control de los órganos de la dirigencia.*<sup>42</sup>

Baste decir que en materia político-electoral durante la gestión de Ernesto Zedillo, en 1997 el PRI pierde la mayoría en la cámara, lo cual en efecto, se percibía en el entorno político y social un Presidencialismo endeble y una oposición fuerte, sobre todo a raíz de diversos hechos criminales como el de Aguas Blancas en Guerrero que de manera generalizada la opinión pública le recrimino.

El entorno electoral, nos habló en su composición plural, de una integración multipartidistas tanto en los cargos de representación como en el gobierno, de tal suerte que el mosaico electoral, se transformó en un mapa multicolor, que se adecuo y reflejó en el avance democrático y fortalecimiento del sistema de partidos.

Los periodos de gobierno de Acción Nacional, de 2000 al 2012, se caracterizaron por ser gobiernos que no contaron con mayoría en el Congreso, y por la carencia de equipos de trabajo que impulsaran la generación de acuerdos con las principales fuerzas políticas del país. De igual forma, se matizó de sobre manera la intención de romper con prácticas del pasado que tanto cuestionaron del PRI, lo que ciertamente no logro, ya que trabajo de la mano con centrales obreras y corporaciones empresariales, tal y como el PRI lo venía haciendo; se cambió de régimen, sí, pero los grupos preponderante de naturaleza económica y corporativista siguieron vigentes.

#### **2.4.- La creación del Instituto Federal Electoral**

Formalmente, es en agosto de 1990 cuando el Senado de la República, aprueba el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de cuyo contenido de sentaban las bases del nuevo *Instituto Federal Electoral* como un organismo autónomo, cuyo presidente del Consejo General seguiría siendo el

---

<sup>42</sup> Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez Enrique, *Op.cit*, p. 145

Secretario de Gobernación; destacando el hecho de que la reforma se ubicaría dentro del capítulo I de nuestra Ley fundamental “De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno” en su artículo 41, y no en el artículo 60 que correspondía al poder legislativo, donde había estado antes el tema referente al sistema electoral.

No obstante lo anterior, es en 1994, cuando dentro de un entorno político sumamente cuestionado en torno a la falta de credibilidad en los comicios electorales federales, dada la intervención directa de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, quienes organizaban y determinaban en última instancia los resultados electorales; es que el Estado federal mexicano, con una ideología y manejo político de corte centralista, decide, entre otras cuestiones, dar paso a la llamada “*ciudadanización de los órganos electorales*” buscando dar certeza e imparcialidad a los comicios, y desde luego, cuidando sus propios intereses, dada su hegemonía como gobierno por conducto del Partido Revolucionario Institucional.

Pero no sería, sino hasta el año de 1996, cuando se crea mediante una nueva reforma constitucional al *Instituto Federal Electoral*, como *organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio*, para realizar las elecciones federales; con la novedad que el poder ejecutivo federal, ya no formaba parte de dicho organismo, aunque en su integración como ente federal, sí prevaleció el poder legislativo; no obstante, se privilegió la ciudadanización en la integración de sus órganos ejecutivos en todos sus niveles; e incluso, se dio inicio al llamado Servicio Profesional Electoral, con la idea de formar personal administrativo de carrera y, desde luego capacitado en la materia.

Al darse esta reforma al artículo 41 constitucional en 1996, igualmente trascendió al ámbito de las entidades federativas, quienes debían adecuar su marco normativo, y contar igualmente con un organismo encargado de las cuestiones electorales y un ente jurisdiccional que dirimiera los conflictos en la materia.

*La reforma de 1996 representa un parte aguas para el sistema electoral en México, pues la creación del Instituto Federal Electoral, sin la intervención del Poder Ejecutivo en su integración, otorgó mayor independencia y autonomía a dicho organismo y, con ello, credibilidad y legitimidad ante la ciudadanía en la organización y desarrollo de los procesos comiciales, misma que se irá*

*consolidando con el transcurso de los años tanto a nivel federal como local y que también influyó en forma importante en la transición democrática en nuestro país.*<sup>43</sup>

En efecto, la materia electoral bajo los principios rectores que guiaron y orientaron las actividades, al ahora extinto Instituto Federal Electoral (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, y objetividad) y ya sin la injerencia del Poder Ejecutivo, cobró un alto prestigio tanto en el ámbito nacional como internacional, atento a lo cual, a propios y extraños, nos ha parecido que su transformación, en el ahora llamado *Instituto Nacional Electoral*, no ha tenido una razón fundada para ello, que no sea otra que, el de retomar el control político de la actividad comicial, por parte del Presidente de la República, quien promoviera dicha reforma, lay que fuese aprobada por el Congreso en febrero del año 2014.

Considero que la llamada reforma electoral, como ha ocurrido a lo largo de nuestra historia, siempre será perfectible, y por ello necesaria su periódica actualización del marco normativo, pero, centralizar su actividad a un Instituto Nacional, nos parece no sólo un grave error, sino un retroceso en nuestra vida democrática, a la que la centralización no solo le hace daño, sino que además atenta contra los principios esenciales que caracterizan el llamado pacto federal y división de poderes en que descansa la esencia misma del Estado Mexicano como una República representativa, Democrática, Laica y Federal compuesta de Estados libres y “soberanos”.

De ello, podemos inferir, que la actuación del desaparecido Instituto Federal Electoral, ha arrojado un balance favorable a nuestra vida democrática, y prueba de ello, es el prestigio y reconocimiento de la propia ciudadanía y organismos internacionales, que incluso, hacían referencia a su actuación a través de los llamados “observadores e lectorales,” a quien tocó ser parte y árbitro del inédito proceso electoral del año 2000, que representó un cambio en nuestro entorno

---

<sup>43</sup> Sánchez Macías, Juan Manuel, “ El Instituto Nacional Electoral y sus nuevas atribuciones dentro de los Procesos Locales,” en *Sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México*, México, ed. Luis J. Molina Piñero, 2015, p. 81

político, con la llamada *transición democrática*, que culminara con la salida de los Pinos del Partido hegemónico en el poder, del PRI.

A manera de conclusión, y en cita de su propio conductor y protagonista al frente del IFE, podríamos definir la participación y aportación del desaparecido instituto, por cuanto a algunas actividades concretas, y sin menoscabo de lo que podríamos denominar cultura democrática, de la siguiente manera:

*El trayecto puede ser resumido y entendido así: asistencia a las elecciones por parte de los partidos políticos en plural; conquista de cargos de representación o de gobierno; desde ahí, promoción de cambios en la esfera electoral que fortalecen a los propios partidos; y en esas organizaciones cada vez más poderosas vuelven a asistir a las elecciones donde conquistan otras tantas posiciones del Estado y desde las cuales emprender un nuevo ciclo reformista. A este proceso no planeado ni ideado por nadie en particular, sino impulsado por su propia energía desatada, lo hemos llamado “mecánica” del cambio político en México.*

*.....La fundación del IFE, el diseño y la instalación de su estructura nacional, el entrenamiento de miles de mexicanos para el manejo de un marco jurídico totalmente nuevo, la puesta en marcha de un servicio profesional electoral, el levantamiento de un padrón, el despliegue de un procedimiento de la insaculación de cientos de miles de ciudadanos, la emisión y entrega de la credencial para votar con fotografía, las innumerables invenciones técnicas para dar seguridad a todos los materiales electorales, las ediciones de textos y los materiales de cultura democrática que se han vuelto indispensables para la discusión pública y académica en México, la “ciudadanización” de los órganos de decisión, el programa de resultados preliminares, la nueva distritación, todo el aparato para la fiscalización de los partidos, las estadísticas electorales públicas, los vínculos internacionales y un muy largo etcétera dan cuenta de una institución que multiplicó rápidamente el ámbito de su acción y que lo hizo sobre la marcha, casi sin respiro, obligada a justificar cada una de sus medidas ante todos los partidos políticos.<sup>44</sup>*

## **2.5.- La globalización democrática y la alternancia del poder político**

Desde nuestra óptica, todo comienza en 1977 con una serie de reformas en materia electoral que van dando rumbo a nuestra insipiente democracia electoral, y a la imperiosa necesidad de encontrar un cauce institucional válido, para dar paso a una múltiple serie de demandas ciudadanas que reclamaban espacios de participación política, y terminar con un contexto de incertidumbre en torno a las

---

<sup>44</sup> *Ibíd*em, p. 37 y 46

elecciones constitucionales, adonde sólo ganaban los candidatos del Revolucionario Institucional; se aducían fraudes que ciertamente tenía molesta a la incipiente oposición e incluso a cierta clase política disidente del PRI, que ya se alistaba para dar la pelea en la lucha por el poder político, incluso fuera del partido.

Se habla de una fecha, se marca alguna referencia, por tener un punto cierto de partida, pero es innegable, que igualmente podríamos ir más atrás en el tiempo y tomar otro punto de partida, pues en efecto el proceso evolutivo de una comunidad, nunca para, es constante, aunque ciertamente hay sucesos que nos marcan unos más que otros, y es por ello que hablamos de coyunturas o parteaguas para distinguir un periodo de otro.

Atento a lo precisado, iniciaremos nuestra disertación de este apartado, en el año de 1997, cuando la competencia política, pluralidad de partidos y organizaciones políticas, asociaciones conformadas por la sociedad civil organizada, grupos empresariales o gremiales, comienzan a tener influencia y participación en la vida política de nuestro país; algunos por una situación de espontaneidad y mera filantropía, otros en una clara muestra de cuidar sus intereses económicos gremiales y empresariales, dada la gran influencia que presentan los mercados de consumo y las políticas proteccionistas que a nivel internacional vienen cobrando cada día más fuerza.

Se trata pues, de una fuerza externa que rebasa y deja en evidencia a la teoría de la soberanía estatal, es una situación de mercado y de política económica, que no entiende de fronteras, sino de políticas expansionistas, que ya no caben dentro de modelos rígidos que corresponden a prácticas del pasado. La libre competencia y la despresurización del Estado de empresas que no le son rentables y que no le ayudan a cumplir con sus funciones básicas, es lo que marca la pauta de una política económica, ya no de Estado, sino de diversos Estados; y la creación de organismos que les permita diseñar estrategias más rentables y a la vez menos costosas.

La entidad del Estado, como unidad total e integradora, ya no alcanza a las nuevas circunstancias que plantea este nuevo orden social llamado “Globalización democrática” en un entorno cuya dependencia y vinculación no solo es necesaria sino imprescindible. De tal modo que la interacción que teníamos entre individuos o entre particulares, ahora es entre comunidades, entre organismos especializados, entre naciones o bloques de Estados, como la comunidad económica europea, que procura en su unión, la protección de los intereses de los estados miembros.

El proceso globalizador nos ha atrapado, y cómo no hacerlo, si las interacciones sociales, políticas e incluso jurisdiccionales nos vinculan y comprometen, cómo desatender lo que pasa en otras partes del mundo, sí en algún momento nos atañe y perjudica directa o indirectamente. Los Estados en mayor o menor medida, han tenido que adaptarse al ritmo que impera en el entorno internacional, pero sobre todo, se han visto obligados adecuar su marco jurídico constitucional para dar cauce a las políticas públicas que prevalecen y cobran fuerza en todo el mundo.

Nuestro país, por mucho tiempo, en mi opinión, careció de una visión progresista e integradora, a lo que de común venía ocurriendo en el entorno internacional; pues no podríamos referir que en la segunda mitad del siglo XX haya habido episodios favorables, que comprobadamente nos llevaran a un mejor estadio de vida, pues sería absurdo pensar que el bum petrolero que alegóricamente refería José López Portillo, nos llevaría a administrar la riqueza; o que la visión económica dicha por Carlos Salinas de Gortari, nos llevara a pensar que en breve ya seríamos un país de primer mundo, cuando nuestra realidad, sólo nos ha dejado ver nuestro atraso, cultural e institucional que por décadas hemos vivido.

*Por ello, el Presidente Salinas de Gortari, desde los primeros días de su gobierno y con la conciencia de la muy necesaria transformación de la realidad nacional y que esa transformación habría de realizarse necesariamente por la vía de los instrumentos jurídicos, como corresponde no solamente a un Estado democrático sino a un Estado de derecho, en el cual la democracia es la voluntad y el derecho es la forma de ejercicio de esa voluntad, convocó a una consulta popular sobre esos temas. Señalo, con esto, la imperiosa necesidad de que la norma se adaptara a los requerimientos de una realidad que había*

*mutado vertiginosamente. Esto explica, la realidad, la verdadera modernización del sistema jurídico nacional, es decir, su adecuación a la actualidad.*<sup>45</sup>

En efecto, aun refiriéndonos a la época de 1988, propiamente al mejor estereotipo -en mi opinión- de un gobierno neoliberal, pudiendo definirle como aquel sistema en cuyas políticas públicas, decidió aperturar nuestras las fronteras y dar paso a un modelo de Estado de libre mercado, para el que nuestra infraestructura, y aun la propia sociedad industrial y empresarial no estaba preparada, y por tanto se vio obligada a competir de manera desigual, no con las mismas armas y herramientas; y peor aún, con un marco normativo incapaz de responder al modelo económico, político y social que imperaba en el mundo actual dentro del ámbito internacional.

Con ello, considero que el llamado proceso de “Globalización democrática” no es otra cosa que la tendencia generalizada del reconocimiento internacional de los derechos del individuo, a quien en teoría se le reconoce con el status de ciudadano, lo que en esencia podríamos referir, como el reconocimiento de los derechos civiles y políticos básicos que cualquier Estado, debe reconocer, respetar y garantizar en su pleno goce y disfrute. Quizá el mejor ejemplo palpable de ello, lo es actualmente, el llamado “Pacto internacional de los derechos civiles y políticos” del que nuestro país es parte y ha ratificado.

En efecto, la llamada globalización democrática, ha sido motor de la proliferación de un marco normativo de carácter internacional que ha incidido en la desaparición de fronteras y en la integración de Estados en bloques de diversa índole, pero en general de protección de sus economías y sobre el respeto a los derechos humanos, ejemplo de ello, lo es la llamada Unión Europea, la OEA, entre otros. La siguiente cita, nos da una clara idea de la vinculación de beneficios y repercusiones que genera la globalización en el mundo.

*En general, existe una edad global que es algo más posmoderna porque tiene características peculiares y no derivadas. La edad global representa la desaparición de la distinción política fundamental entre lo interno y externo, es*

---

<sup>45</sup> Valdez Abascal, Rubén, *Op. Cit.*, p. 17

*decir, la diferencia cualitativa entre el espacio de la ley y el espacio de la confrontación con el Otro: por el contrario, la ley se vuelve internacional –pero más como un instrumento polémico que como un orden real- y el Otro, con la carga conflictiva que esto implica, se incorpora al espacio interno. En resumidas cuentas, el Estado –pero lo mismo vale para las superpotencias que habían superado la edad de los Estados, conservando y ampliando los principios de la política de potencia- no es más un organizador del espacio político, no administra más soberanamente su propio territorio: sus lógicas de estabilidad han sido desviadas por la “movilización global” y por consiguiente, todo puede suceder en cualquier lugar y a cada instante. Por lo tanto, la globalización no debe entenderse como el triunfo de un espacio universal liso, como la feliz infinitud de la web. Junto con su lado oscuro, la guerra global, y la consiguiente situación de emergencia generalizada, la globalización es testigo también de la formación de lógicas de regulación sistémica de la política, que son informales y que se sustraen al control racional de los sujetos políticos tradicionales: la governance.<sup>46</sup>*

En esa búsqueda incesante de mejorar nuestros procedimientos democráticos, de dar certidumbre jurídica a nuestras contiendas electorales, de buscar mecanismos de participación política y sobre todo de encontrar fórmulas que incidan en contiendas electorales más justas y equitativas, es que prácticamente nos hemos llevado más de dos siglos, de 1810 a 2015, y es que los retos electorales al igual que la evolución de las sociedades, siempre serán perfectibles y por tanto procesos inacabados, sujetos en el mejor de los casos al escrutinio de la opinión pública, que al fin y al cabo, es quien determina su eficacia o no, y en su caso, el cambio de modelo.

No es casual que ese atraso cultural e institucional, nos este ahora mismo llevando recurrentemente al ámbito internacional, dados los trágicos sucesos de carácter criminal que nos mantienen vigentes internacionalmente, todo mundo habla de México, todos los noticiarios comentan la desaparición recurrente de personas, todos hablan de los casos de corrupción que existen en los altos niveles del gobierno, como igual se comentan las reformas estructurales impulsadas y llevadas a cabo por el actual gobierno, lo cual nos habla de esa interconexión natural que ya se vive en el mundo, y desde luego evidencia nuestro atraso, respecto de esa visión que no corresponde con nuestra realidad interna.

---

<sup>46</sup> Galli, Carlo. El malestar de la democracia. Buenos Aires Argentina, FCE, 2013, p 59.

Finalmente, toca el turno de analizar la alternancia del poder político que hemos tenido en México, precisamente la del año 2000 y 2012.

Al respecto, hemos de precisar, ¿Qué es una transición democrática? A lo que dando respuesta, diremos: que es el término de un formato político, que la propia sociedad ya no acepta, que rechaza y decide cambiar. Es un cambio de modelo vía impulsos mecánicos que generan nuevas realidades. Eso es lo que advertimos, y se gesta de manera determinante, a partir de 1997 en nuestro país con la nueva realidad geopolítica y la alternancia en el poder de distintas fuerzas políticas, ya no solo el partido hegemónico, quien ahora incluso, se enfrenta a un nuevo estadio de alta competencia electoral.

Al respecto, José Woldenberg destacado estudioso de la materia, y quizás el personaje más representativo del desaparecido Instituto Federal Electoral, ha referido, respecto de la reforma electoral de 1977:

*Poco a poco y uno tras otro, vastos contingentes de todas las ideologías, antes herméticos a la vida electoral, se fueron incorporando a ella, la fueron ensanchando, construyendo nuevas alternativas o fortaleciendo las existentes. En particular, las elecciones en ciertas regiones del país representaban síntomas cada vez más acusados y claros de competitividad, de verdaderas disputas por el gobierno y las posiciones legislativas.*<sup>47</sup>

Es en efecto, el marco histórico conceptual, en el que de manera clara y precisa se gesta, a mi punto de vista, el inicio de nuestra alternancia del poder político en México, que anunciaría de manera aún más contundente en el año de 1997 cuando el PRI en las elecciones intermedias, pierde la gobernabilidad de la cámara baja, y en el 2000 el Senado y la Presidencia de la República.

Si es cierto, la radiografía política de 1977 causo un gran asombro por la apertura democrática registrada; pero no es menos cierto, que es en 1997 cuando se deja en claro el alto índice competencia electoral que vive el país y el anunció del termino y culminación de un régimen autoritario, del fin del binomio Presidente-Partido hegemónico, dado que se verifica en el 2000 la pérdida de la primera

---

<sup>47</sup> Woldenberg, José, *Op. Cit*, p.24.

magistratura del país. Pierde el PRI y gana el PAN, lo que nos lleva a lo que podríamos llamar un Gobierno dividido, donde la ciudadanía otorgó un voto diferenciado, que privilegio los pesos y contrapesos entre poderes.

La bondad de la reflexión, no estriba en que se vayan unos y lleguen otros, sino la importancia, la trascendencia en la alternancia en el poder estriba en la culminación de un régimen autoritario hegemónico, y la llegada de una nueva clase política, por la vía electoral mediante procedimientos exitosamente democráticos, a partir de la cual, válidamente podemos referir que existió una *transición democrática*, que nos generó la alternancia en el poder político.

Desde mi punto de vista, las gestiones de los dos presidentes de origen panista, es decir, propuestos e impulsados por Acción Nacional, (del año 2000 al 2012) pasaron y son historia “sin pena ni gloria.” Se caracterizaron por mostrar poco oficio político para gobernar, y fue evidente su falta de operación política para interactuar y lograr acuerdos con las principales fuerzas políticas del país, al igual que su nula operación política para construir acuerdo legislativos que dieran cause a las políticas gubernamentales, lo que a la postre les condenó a entregar de nueva cuenta la Presidencia de la República al actual Presidente Enrique Peña Nieto.

*La derrota del PAN en la elección presidencial de 2012 trajo consigo el regreso del PRI a la titularidad del Ejecutivo después de 12 años en la oposición. Con el regreso del Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República en la figura de Enrique Peña Nieto, se han restaurado algunas de las prácticas del viejo presidencialismo que parecían haberse desterrado.*<sup>48</sup>

En conclusión, la globalización democrática en México, es una realidad impulsada por factores tanto internos, pero más aún externos, dada la vinculación y las políticas públicas del orden internacional, que obligan a los Estados a la adecuación de sus marcos jurídicos, para ajustarlos al nuevo paradigma del derecho. El de los derechos humanos y el de la constitucionalización de los derechos fundamentales en pro de la persona, aun por encima de la propia ley; y

---

<sup>48</sup> Escamilla Cadena, et. al., *Op. Cit*, p.152.

desde luego, con una clara intención de acreditar, de dar muestras de ello, de que en nuestro país se respeta e impulsa a la libre participación democrática, que nuestras herramientas e instituciones otorgan mecanismos que garantizan la participación de todos en los asuntos político-electorales. Aun y cuando esto solo sea un capítulo de meras intenciones y de cumplir en el papel, que no en los hechos, pues la realidad es enteramente otra.

### Capítulo 3. La Autocracia democrática en México

#### 3.1- El gobierno federal autocrático

Acorde con lo dispuesto por nuestro artículo 40 constitucional, nuestra Nación y modelo de Estado corresponde a una República, representativa, democrática, laica y federal, por lo menos formalmente, porque así consta en nuestra Ley fundamental, aunque sustancialmente, nuestra realidad es completamente otra.

No como en su aspecto teórico y doctrinario, nos dirían los tratadistas del federalismo en su esencia más pura; dado que lo que hoy tenemos como sistema político, visto en su conjunto, obedece más a un Estado centralista, en cuyo caso, la figura de un Presidente de la Republica, se sobrepone a los otros poderes, de tal forma que el liderazgo político y jurídico se ejerce por un ente individual, lo que nos devela la existencia de un Presidencialismo Autocrático, dotado de poderes facticos que la propia sociedad siente y consiente como algo natural.

Tal y como se advierte de la siguiente cita del Dr. Diego Valadés, estudioso de la materia e integrante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM:

*En la actualidad se observa la paradoja de que en Estados unitarios como España, Francia, Italia y el Reino Unido, los entes territoriales tienen más facultades normativas y tributarias que en el sistema federal mexicano. La comparación es aún más desventajosa si se piensa en Estados federales como Argentina, Brasil, Canadá y Estados Unidos, para hablar sólo de nuestro continente.*

*El primer gran ejemplo de un Estado moderno compuesto fue el de las Provincias Unidas de Holanda, entre 1581 y 1795; el segundo, más conocido e influyente, es el de los Estados Unidos de América. En el sistema constitucional estadounidense el federalismo permitió corregir el proceso fragmentario generado por la inicial confederación, y funciona además como un importante mecanismo de control para evitar la concentración excesiva de poder por parte de los presidentes.*

*En México el sistema federal se planteó, a la inversa, para atenuar la tradición centralizadora virreinal pero sin construir un sistema democrático que impidiera la formación de dictaduras y cacicazgos. El rápido ascenso de figuras dominantes locales se tradujo en una tensión creciente entre gobernadores y presidentes en la que éstos acabaron por dominar la escena. El federalismo mexicano, por ende, no fue un instrumento para el control de los presidentes, sino un vehículo para el control por los presidentes. Durante la hegemonía de partido esos mecanismos se acentuaron con la postulación vertical de los*

*candidatos a los gobiernos estatales y, si algo fallaba, se echaba mano de la llamada desaparición de poderes, hoy en desuso pero hasta hace unas décadas muy frecuentada.*<sup>49</sup>

Como ya lo hemos precisado en nuestro primer capítulo, precisamente en el inciso 1.7, el término de autocracia, atendiendo a nuestra particular circunstancia, debemos entenderlo, como aquel que aplica a un solo individuo, quien gobierna bajo su propia voluntad, y sin someter sus determinaciones a ningún otro poder o individuo. Lo que nos da una clara idea de lo que conocemos como Estados con gobiernos de corte centralistas, unitarios o totalitarios que se manejan bajo una directriz de un modelo de Estado, en el que prevalece la figura del Soberano, Presidente o dictador en turno, de tal forma que las decisiones van de arriba hacia abajo.

De un análisis minucioso de cada uno de los artículos contenidos en nuestra constitución, particularmente de los que se ubican en su parte orgánica, bien podríamos percatarnos que en cada uno de ellos, encontramos ciertos matices en los que se deja ver la hegemonía y prevalencia del Poder ejecutivo sobre el legislativo y judicial; dado que estos dos últimos, generalmente solo sirven como ratificadores de la voluntad o propuestas del titular del Ejecutivo.

En efecto, el Ejecutivo, no solo tiene las facultades y obligaciones que señala expresamente el artículo 89 de nuestra ley fundamental, sino que a lo largo de esta, con independencia de lo señalado por el 29 y 131, nos podremos percatar, que en lo referente a las funciones y competencias de los otros dos poderes, el legislativo y el judicial, estos se encuentran en desventaja y supeditados al favor que les dé o haga el Presidente de la República, quien bajo el amparo de la propia ley, tiene injerencia directa en su integración y/o postulación tratándose de cargos de representación popular. De tal forma, que tanto el Poder legislativo y el Judicial, se encuentran supeditados directa o indirectamente, a la voluntad del

---

<sup>49</sup> Valadés, Diego. “*Federalismo Centralizado*” en Revista: “Hechos y Derechos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, publicado el 26 de junio de 2014.

titular del poder ejecutivo; a cuya cuestión, tampoco no son ajenos los llamados “Organismos Constitucionalmente Autónomos” en los que claramente se siente la injerencia del ejecutivo federal, quien normalmente designa y propone a sus titulares, con la displicencia del poder legislativo.

Nuestra constitución al referirse a la división de poderes, señala en su artículo 49:

“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....”

Nuestra constitución, considero no es mala, es acorde con lo que necesitamos como sociedad de una nación, el problema estriba en que esta no se cumple a cabalidad, y en la cotidianidad de la vida, frecuentemente se viola invadiendo esferas de competencias y facultades, ya entre los poderes federales, y entre estos y las de nuestras entidades federativas.

Nuestro planteamiento de investigación, parte del análisis de conceptos jurídicos que se encuentran plasmados en nuestra constitución, los cuales sientan las bases sobre cuyos principios debiera funcionar nuestro Estado Mexicano, el hecho es que los mismos, mañosamente, han sido ignorados o manipulados de manera tendenciosa y poco ética por la clase política gobernante.

Son prácticas recurrentes, que comúnmente, solo encuentran cierta explicación a través de la política, como algo que se sobreentiende es así, y por tanto debe aceptarse, no hay más, las reglas se conocen y se juega con ellas o se está afuera; lo que se ha dado en llamar: “ Las reglas no escritas”

La siguiente cita nos da una clara idea de ello:

*El pluralismo ha invalidado algunas de las prácticas del presidencialismo que Jorge Carpizo llamó metaconstitucionales, pero sus bases jurídicas apenas han variado. En esencia el ejercicio del poder está asociado al talante con que cada presidente gobierna. Al margen de las convicciones democráticas reales o*

*aparentes de los presidentes, la concentración del poder no depende de ellos; está en la institución.*

*La concentración de poder presidencial se fue construyendo de manera agregativa en la Constitución. La opción parlamentaria propuesta en la Convención de Aguascalientes de 1914 fue desechada por el Constituyente de 1917. Desde entonces se erigió una presidencia deliberadamente “fuerte”; se eliminó la facultad congresual para controlar al Ejecutivo, que figuraba en la Constitución desde 1857, y el presidente fue investido como la máxima autoridad nacional en las materias agraria, hidráulica, minera, migratoria, monetaria (derogada en 1993), penal (cesará cuando se establezca la Fiscalía Autónoma), postal y sanitaria.<sup>50</sup>*

Sin duda llama nuestra atención la anterior cita, ya que en principio considero que en efecto, es la Presidencia de la República el espacio institucional que arroja al Presidente en turno, pero ello no se da en forma automática y menos por decreto, lo cierto es que el perfil, carácter y temple de la persona, tendrá mucho que ver.

La experiencia y oficio político, la habilidad para construir acuerdos y encausar a la oposición por el camino que se haya propuesto, también son características de quien medianamente tenga la idea como de gobernar con éxito, no basta con quererlo, hay saberlo hacer. Ejemplo de ello, podríamos referir a los gobiernos de Acción Nacional de Vicente Fox Quezada y Felipe De Jesús Calderón Hinojosa, del año 2000 al 2012, quienes se mostraron faltos de capacidad negociadora y de oficio político para construir acuerdos con la clase política opositora. A ello obedece que hayan terminado sus mandatos con poco y nulo trabajo legislativo acorde con su plan de gobierno, lo que evidenció un enfrentamiento con el poder legislativo, aun y cuando sabemos que no tuvieron mayoría para impulsar sus iniciativas.

Periodos presidenciales, caracterizados por un legislativo con mayor autonomía e independencia del Ejecutivo. El año 2000, marca y rompe con la llamada hegemonía del PRI y con ello, del mito de que el Presidente en turno designaba al sucesor a la Presidencia de la República.

---

<sup>50</sup> Valadés, Diego. “Presidencialismo y democracia” en Revista: “Hechos y Derechos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, publicado el 28 de julio de 2014.

A los gobiernos federales panistas, hubo quien les definió como débiles y timoratos en su desempeño político, dada su incapacidad para generar acuerdos con las demás fuerzas políticas, lo que finalmente les llevo a entregar el poder de “los Pinos” de nueva cuenta al PRI, a quien erróneamente pretendieron enterrar antes de tiempo.

Con una clara intención de precisar los alcances y connotación del término Autocrático, referido a la figura del Presidente de la república en México, veamos la idea de Gaetano Mosca, en palabras y comentarios de Norberto Bobbio, respecto de su obra: “La clase política”

*A las dos tendencias que presiden a la formación (y el recambio) de la clase política, Mosca hace corresponder dos principios diferentes y opuestos de organización, que llamo respectivamente “autocrático” y “liberal.” El principio autocrático es aquel en el que se inspiran las clases políticas en las que el poder se transmite de arriba hacia abajo. El principio liberal (que sería más exacto llamar “democrático” si no fuese por la confusión con la tendencia opuesta a la aristocracia) es el principio opuesto, que practican las clases políticas en las que el poder se transmite de abajo hacia arriba.<sup>51</sup>*

### **3. 2.- La centralización del poder político, frente a la división de poderes**

En principio el término “centralizar,” acorde al contexto de nuestra investigación, obedece a una cuestión de ubicación de competencias y funciones, que atento con lo dispuesto por el artículo 49 de nuestra Ley fundamental, nos debe llevar a tratar de entender y precisar, cuales competencias o funciones, corresponden a cada uno de los poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la federación); precepto que nos deja ver, una referencia expresa de aquellos colocados en un plano de superioridad, en una clara alusión, desde mi punto de vista, respecto de los otros, los ubicados, precisamente en el plano del ámbito local de las entidades federativas.

---

<sup>51</sup> Gaetano, Mosca, Op.cit. p. 25

Lo que considero no sólo indebido sino desafortunado por parte de nuestros legisladores, quienes seguramente, no alcanzaron a comprender la naturaleza, implicaciones y alcances del llamado Pacto Federal, de esa esencial trascendencia de aliarse, no por gusto, sino como una forma necesaria para construir material y políticamente a nuestra nación después de padecer una dictadura y soportar un movimiento armado, un periodo de inestabilidad, y muy seguramente un entorno político complicado, aun para quienes formaron y participaron en el constituyente de 1917.

Alianza que implicó un pacto entre iguales, y la necesaria creación de un ente distinto, donde concurriesen sus aspiraciones y necesidades conjuntas, un ente capaz de representarles de manera única y con facultades claramente determinadas, y en el mejor de los casos, con una competencia de protección y seguridad, de protección arancelaria y de rectoría económica frente al exterior, pero no más.

Es evidente, que acorde con nuestra realidad política, económica y social que vivimos en lo interno como nación, y del propio análisis jurídico de los artículos que nos dan identidad como nación y definen el modelo organizacional del Estado inmersos en nuestra Ley fundamental, los que enuncian y regulan las competencias y facultades de la Federación frente a aquellas, que de manera **limitativa y prohibicionista** expresamente señalan los artículos 41, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 124 entre otros..., como una obligación de acatamiento, subordinación y obediencia de las entidades federativas frente al llamado “ **Supremo Poder de la Federación**” no podríamos propiamente hablar de una federación, cuyas partes integrantes sean consideradas Estados Libres y Soberanos, dado que la serie de prohibiciones que se pueden leer de los preceptos en cita, constituyen una autentica camisa de fuerza para los gobiernos locales, es decir, de las entidades o partes que integran la federación, habida cuenta que es la federación quien tiene la mayor de las atribuciones y los entes locales únicamente, las que expresamente les han dejado, de las que da cuenta el artículo 124 del ordenamiento en comento:

**Artículo 124.** *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados*

Expresamente, ninguna, salvo aquella que se inventen las entidades. Por lo que categóricamente podemos afirmar, que los artículos 41, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 124 entre otros..., constituyen una clara violación a lo dispuesto por el artículo 40 de nuestra constitución, en un claro perjuicio a las entidades federativas.

Si bien es cierto, que debe haber coordinación y apoyo entre los poderes federales y los del ámbito local, no es menos cierto, que la injerencia del poder Ejecutivo Federal, se ha visto extralimitada en sus atribuciones, y con ello, ha debilitado a los liderazgos políticos de los poderes locales, en el caso, de diversas entidades, tal es el caso de Michoacán, Guerrero Tamaulipas, por citar tan solo algunos ejemplos. Lo cual es un contrasentido, si atendemos al hecho de que el federalismo, procura: a) la no concentración, no centralización del poder político; b) sí una unidad política: la federación, pero no la pérdida de autonomía e identidad propia del ente político que decide aliarse; c) coexiste una independencia política entre la federación y sus estados, que no es otra cosa que la preexistencia de una soberanía dual, la interna y la otorgada para la existencia de la federación, eso es cierto, pero no para crear un ente superior a sus integrantes, sino únicamente hacia el exterior.

Contrasentido, que se ha visto reflejado tendenciosamente, en esta administración federal 2012-2018, como se desprende de la aprobación de diversas leyes de aplicación nacional, que reitero centralizan presurosa y tendenciosamente el poder, ahora cada vez más en manos del Ejecutivo federal; y hay que decirlo, aun y cuando se condense en organismos constitucionalmente autónomos, en teoría ajenos a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la federación, lo cierto es que, en los hechos responden a los intereses del mandatario federal. Lo que ciertamente no es fácil de aceptar, más aun cuando en el discurso referimos ser un País democrático y con una división de poderes que ciertamente no existe.

Al respecto John Ackerman estudioso de la división de poderes del Estado Mexicano, al referirse a lo anacrónico de nuestro sistema y a la existencia de otros poderes y no solo los tres que menciona dicha teoría, sostiene que:

*Por ejemplo, habría que considerar complementar esta medida con una reforma al artículo 49 de la Constitución para contar con un respaldo constitucional más claro para los organismos autónomos dentro del marco normativo en México. Actualmente, existen numerosos organismos autónomos pero no existe una regulación unificadora que les otorga certeza jurídica y facultades comunes.*

*La clásica división tripartita del poder es cada día más un esquema obsoleto que no se ajusta a la realidad del Estado contemporáneo. Desde hace más de un siglo los Estados modernos ya cuentan con un "poder" adicional que no fue contemplado por los fundadores de las doctrinas clásicas de la división de poderes como Montesquieu y Madison: el "Estado administrativo" integrado por burócratas profesionales.<sup>52</sup>*

### **3.3.- Los poderes fácticos del ejecutivo federal**

En principio tendríamos que precisar que entendemos por facticidad, a lo cual lisa y llanamente diremos que se trata de aquello que realmente ocurre en la realidad, es lo que podríamos referir, como aquello que no es acorde con lo que formalmente establece la ley como facultades del Ejecutivo federal, lo que no corresponde a lo que debería de ser; la lucha o mejor dicho, la concurrencia entre lo que realmente ocurre, y lo que debería ser.

En nuestro mundo del deber ser, nuestras autoridades se encuentran facultadas para hacer únicamente lo que la ley les faculta, en estricto sentido, ni hacer más ni menos, lo que entendemos como aquella conducta o actuación acorde a la ley, y es por ello, que cuando ocurre, es común decir, que su actuación es legal y acorde con la ley. Si no corresponde, si es otra la realidad, entonces nos encontramos frente al mundo de lo fáctico, de aquello que ciertamente ocurre y que no es acorde con la norma, la que en consecuencia, podría ser válida pero no eficaz, dado que no es respetada, lo cual nos podría llevar a pensar en temas de

---

<sup>52</sup> Ackerman , John y Astudillo, Cesar (coord.'s), La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2009, p. 37

arbitrariedad o dar lugar a conductas de impunidad o de una ausencia de estado de derecho; cuestiones en las que no abundaremos ya que nos alejaría de nuestro tema central, pero que irremediablemente ocurre en nuestra sociedad.

Dicha cuestión, por lo que atañe a nuestras autoridades públicas, para efectos puramente referenciales, diremos que no es otra cosa que el llamado *Principio de Legalidad* que se encuentra plasmado en nuestra constitución, justamente en su artículo 16, al cual deben ceñir sus actos y resoluciones toda autoridad pública.

De lo que advertimos, que en nuestras diversas interacciones que realizamos en nuestra día a día, es prácticamente imperceptible distinguir de entre muchas conductas y actuaciones, ya de alguna persona investida de autoridad, de potestad pública, o incluso de un simple ciudadano, pues habrá ocasiones en que podamos creer que no es correcto lo que hace tal o cual persona, pero nada podemos hacer ante ello, pues no obstante, lo podría estar haciendo en ejercicio de un derecho, o incluso sin tenerlo, y es entonces donde cabe preguntarnos. ¿Es legal lo que hace? O inmediatamente referimos, que no lo es, pero quien le dice algo.

Se presenta entonces una lucha entre “el Ser y el Deber ser” adonde se involucran otro tipo de juicios de valor que tienen que ver con la moralidad, con los valores y buenos principios, pero incluso aun, con el grado de cultura de la comunidad determinada; no es lo mismo la visión de la vida de una persona de Dinamarca o Suecia como países con un grado de desarrollo más avanzado, que la que puede tener una persona de Cuba o México, de tal forma que en los juicios de valor, distinguir de lo legal y moralmente aceptable, tiene que ser atendiendo dentro de un contexto de cada persona, del orden jurídico e incluso con su nivel de cultura y preparación. Nadie, sensatamente puede saberlo todo, o tratar de imponer su verdad sobre los demás, lo aceptable o no, tiene muchas aristas, y no obstante debe existir siempre un nivel de tolerancia, entre los usos y costumbres, entre la

idiosincrasia de la sociedad y particularmente, respecto de su actuar de la clase gobernante.

A qué vamos con nuestras anteriores reflexiones, aterricemos en nuestro tema de estudio, precisemos que personaje e institución nos interesa. Los poderes fácticos del Ejecutivo federal, el señor Presidente. Suena interesante, pero veamos de qué se trata.

Acorde con nuestra investigación, y visto desde un enfoque general, se trata de enunciar y comentar, una a una, esas cuestiones que nuestro Presidente de la República realiza en aparente ejercicio de sus facultades y atribuciones, pero que en estricto sentido, no están reguladas ni encuentran sustento en nuestra legislación y marco jurídico, se trata de un sujeto dotado de una facultad que algunos han definido o expresado como METACONSTITUCIONALES<sup>53</sup>, término que en apariencia corresponde a un lenguaje o prácticas, que todo mundo aprecia y justifica, pero que nadie abiertamente acepta, más por el contrario, censura y critica, “las reglas no escritas.” No escritas por que sin estar plasmadas en ordenamiento jurídico alguno se cumplen y acatan. Podríamos entonces decir, que se trata del mundo de lo fáctico, de aquello que ha rebasado a la propia ley, la cual se ha vuelto anacrónica, y deja claramente ver su ineficacia e inaplicabilidad.

En esta aparente comunión, coordinación y entendimiento entre los Poderes de la Federación, la llamada División de Poderes y distribución de competencias, con las entidades federativas, cobra relevancia e importancia el actuar del Ejecutivo Federal, pues es en los hechos, donde ocurre una práctica muy común de nuestra sociedad, que no es otra cosa que la puesta en marcha de acciones y conductas, y mucho dialogo, de un grupo de personas a quien comúnmente les llamamos políticos, y cuyas acciones y prácticas recurrentes, conocemos y

---

<sup>53</sup> Véase Carpizo Mac Gregor, Ob. cit.

conceptualizamos como política, es decir, los políticos es su actuar e interacción con las personas hacen política, buena o mala, es cierto, pero la hacen.

La política, ejercida y practicada con una clara intención de disuadir, de convencer y de inducir por el camino que más convenga. Es el arte de convencer a los demás, es la clara idea de relacionarse para avanzar dentro de un mundo fáctico, donde la alabanza y la diatriba, son elementos indispensables para ascender, donde se requiere de la participación y simpatía de los demás; un mundo donde los prejuicios y moralidad no tienen cabida. De tal forma que ser honesto con uno mismo, y aun frente a los demás, implica un auténtico reto que no todos pueden lograr. ¡Hay que tener, gracia y temple para ello!

Así, al hablar de la ciencia política, Gaetano Mosca, estudioso de la materia en palabras de Norberto Bobbio refirió:

*Pero por primera vez señala con particular insistencia que la condición misma de la posibilidad de una ciencia política se funda sobre la comprobación de que hay "tendencias psicológicas constantes, que determinan la acción de las masas humanas."*<sup>54</sup>

En el capítulo precedente, hemos podido analizar y referenciar, algunas prácticas de las cuales se vale la llamada clase gobernante para ejercer el control sobre la clase gobernada, quienes, en el caso concreto de la actual administración, la de Enrique Peña Nieto, corresponde al Partido Revolucionario Institucional -el partido al que pertenece el Presidente de la República- quien con toda una estructura y representación nacional, en todo momento, busca legitimar y exacerbar las acciones del gobierno y la figura del Presidente. Es quien tiene el contacto con las bases, y quien se encarga de adoctrinar y bajar la ideología de la política que sigue el gobierno en turno. Es en esencia, un inductor de la opinión pública que sirve a los intereses de Peña Nieto.

---

<sup>54</sup> Gaetano, Mosca Ob. Cit., p 12.

Pero si hemos de ser objetivos y congruentes, la opinión pública hoy más informada y con más herramientas de comunicación, han determinado y dicho, de manera genérica, que no tienen confianza en los políticos y con ello, el descrédito de los partidos políticos es más que evidente; sobre todo por el clima de impunidad y corrupción que se respira en nuestro país, por ello, considero, la arena política para los partidos y sus candidatos, será cada día menos favorable a sus intereses.

Una de las prácticas recurrentes dentro del PRI como institución, aunque propiamente dicho, de su primer Priista, desde prácticamente su creación en 1929, fue dotar y concentrar en la figura del Presidente de la República electo, la facultad implícita de nombrar e impulsar a su sucesor al cargo, lo que no precisamente realizaba por que le fuera reconocido jurídicamente, sino como una forma de respeto y temor reverencial que la propia “clase política” le reconocía y aceptaba. Pero el pasado, pasado es, y poco puede hacerse ahora por ello.

El año 2000, aparentemente nos trajo un aire de esperanza democratizadora, de la mano del gobierno federal emanado de un partido de oposición y distinto al del partido hegemónico que por más de 70 años había venido gobernando e imponiendo a sus candidatos, aun a costa de procesos electorales seriamente cuestionados por fraude e incluso por métodos violentos que desalentaban la participación de candidatos de oposición, entre otras tácticas y estrategias al margen de la ley o con recursos del erario público, donde la mayor parte del tiempo, fue el propio gobierno quien controlaba, administra y calificaba las elecciones, con métodos nada democráticos que garantizaban su manejo y control político de los resultados y de las masas sociales a través de diversas agrupaciones gremiales.

Regresando al punto, el Presidente de la República es quien propone e impulsa a los candidatos de su partido a diputados federales, quienes son, por así decirlo, el

grupo de personajes, que desde que son nominados, ya sienten el compromiso y asumen la defensa de los planes y programas del Ejecutivo; se da tristemente una despersonalización de la representación ciudadana, y se asumen compromisos que responden a los intereses que determine el primer priista de la nación, a quien se deben y le miran como su jefe.

Lo anterior, en modo alguno, pretende hacer menos a las prácticas políticas partidistas en nuestro país, dado que los candidatos a cargos de representación popular, son formalmente propuestos por los partidos políticos (salvo las pocas excepciones de los llamados candidatos independientes) pero designados desde la cúpula partidista y palomeados por el Presidente de la república en turno, desde luego, nos referimos al Revolucionario Institucional y a su primer priista Enrique Peña Nieto.

Tratemos de precisar esos poderes fácticos de nuestro actual Presidente de la República Enrique Peña Nieto:

- Su indiscutible control político que ejerce sobre el Congreso General, dada la mayoría parlamentaria que tiene tanto en la cámara baja como alta, producto de sus correligionarios del PRI, quienes con la suma de los diputados del Partido Verde (espurios por cierto) y Nueva Alianza, principalmente, inciden en la aprobación de las iniciativas que remite el ejecutivo. Alianza que no es mala, pero que deja de lado el trabajo legislativo, dado que no se analizan ni discuten de manera abierta las iniciativas del Ejecutivo, lisa y llanamente se negocian y el trabajo legislativo, simplemente se convierten un trueque de favores personales que en nada ayudan al trabajo parlamentario, el cual ya es escaso, pues están en espera de lo que remita el ejecutivo, sin dejar de reconocer las que aisladamente presentan las fracciones de otros partidos. La arena política y toma de acuerdos suficientemente analizados y discutidos ha sucumbido ante el temor reverencial que impone el ejecutivo.

Lo que ciertamente, ha respondido a un compromiso de los actuales diputados desde el momento mismo que fueron considerados como candidatos; su impulso, compromisos y prebendas, sobre un futuro político inmediato, más ahora que se tiene la posibilidad de reelección, es más fuerte que cumplir con rectitud los compromisos de su encargo, y desde luego, los propios de la función del órgano del que se es parte. Llevarse bien con el que palomea la lista de candidatos dentro del PRI es una práctica común de la clase política de dicho Instituto.

- El control político que igualmente tiene el Ejecutivo dentro del Senado de la República, derivado de que la mayoría que corresponde al PRI, que sumado a sus aliados en dicho órgano, padecen lo mismo que la cámara de diputados, e incluso responden al Gobernador en turno de su Estado, mismo que padece del mismo mal respecto del Presidente de la República.

Así por ejemplo, el artículo 68 de nuestra Ley fundamental, ante una simple falta de acuerdo entre la cámara de diputados y la de Senadores, indebidamente, le da la facultad al Ejecutivo para determinar sobre la misma, lo que es inatendible, más aún cuando contamos con un Tribunal creado para dirimir controversias, es decir, atendiendo a la naturaleza de la función, sería por mucho más propio que fuese la Suprema Corte, quien atendiendo los puntos de vista de cada cámara, determinase, o mejor aún, siendo respetuosos de esa división de poderes, emitiera una opinión vinculatoria que evidenciara que cámara tiene un mejor argumento en su planteamiento. Pero reitero, indebidamente se le da dicha facultad al ejecutivo, lo que evidencia y deja en claro la supremacía del Ejecutivo sobre el Poder Legislativo.

Al respecto, el Dr. Jorge Carpizo puntualizo lo siguiente:

*Las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes: a] la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea; b] si se revelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales*

*cargos y puestos dentro de la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial; c] por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio; d] además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y, e] la aceptación de que el poder legislativo, sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo.<sup>55</sup>*

Descripción de una realidad, que el ilustre constitucionalista expresara el siglo pasado, pero que irreductiblemente sigue ocurriendo, como una práctica de una clase política que se ha conformado con eso, pero que ciertamente no ha servido a la sociedad, más por el contrario, dichas prácticas han generado en injusticias y tráfico de influencias que tienen en la actualidad al país, en medio de un clima de impunidad y corrupción que parece imposible erradicar, bajo ese esquema de política que con reglas poco claras y nada democráticas, las que solo han beneficiado a un pequeño grupo de políticos que se han enriquecido a costa del sacrificio de las mayorías.

A este respecto, hablando de impunidad y corrupción, nuestro actual artículo 79 de la Constitución, es sin lugar a dudas un capítulo inacabado y vergonzante, se trata de la Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado, y de la necesaria transparencia y rendición de cuentas que debiera darse de manera directa e inmediata, en torno al manejo y aplicación de los recursos provenientes del erario público, pero además de la ética en el servicio y de la imposición de sanciones verdaderamente eficaces que inhiban esta práctica tan arraigada y recurrente de corruptelas, de tráfico de influencias y conflicto de intereses que hacen que nuestra clase política actual se sirva con la cuchara grande, y nada pasa, todo queda en componendas políticas y acuerdos que solo siguen lastimando y lacerando a la sociedad.

- En efecto, otro poder fáctico de nuestro Ejecutivo federal, es sin lugar a dudas, el que se deriva del hecho de que el titular de la Secretaría de la Función Pública, es nombrado directamente por el Presidente de la

---

<sup>55</sup> Carpizo Mac Gregor, Jorge, Ob. cit, p. 224

República, y al ser este quien determine si ha de procederse o no a sancionar a algún funcionario, es evidente que se presta a manejos y negociaciones al margen de la ley y que finalmente dañan al patrimonio de las instituciones y su repercusión, lo que necesariamente trasciende en perjuicio de la ciudadanía que opta por no creer en sus autoridades; de ahí que tengamos instituciones débiles y corruptas en las que no cree la sociedad.

Así José Antonio Crespo Mendoza, al participar en un encuentro de especialistas en torno al papel de la Auditoría Superior de la Federación, y la necesidad de una Rendición de Cuentas y dotar de plena Autonomía a dicho órgano, señaló:

*Probablemente estamos en un momento adecuado para replantear a las instituciones autónomas, incluso la concepción misma de la autonomía como se ha llevado a cabo en los últimos años en este país, porque la autonomía nace, desde luego, de la intención de separar a quienes vigilan a ciertos actores políticos y actores institucionales fundamentales de ellos mismos. Es decir, se tiene que cumplir con un fundamento básico de la democracia consistente en que no se puede ser juez y parte. Por lo tanto, quien vigile al gobierno no puede ser parte del gobierno, no puede depender del gobierno; quien ejerza arbitraje sobre los partidos políticos, por ejemplo, durante los procesos electorales, no puede ser parte de los partidos o del gobierno, como lo fue durante mucho tiempo y sui dirección política no debería depender de ellos.<sup>56</sup>*

Lo que nos recuerda el nombramiento del actual Secretario de la Función Pública Virgilio Andrade, quien nombrara el Presidente de la República, y días más tarde lo exonerada de responsabilidad respecto del controvertido tema de la “Casa Blanca” del que se advierte un claro conflicto de intereses y tráfico de influencias con una empresa vinculada y beneficiada reiteradamente durante su mandato como Gobernador del Estado de México, y que actualmente, igual se ha visto favorecida con la asignación de obra pública que representa muchos millones de

---

<sup>56</sup> Crespo, José Antonio, *Reflexiones en torno a los Órganos Constitucionales Autónomos*, en Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, Ackerman, John y Astudillo, Cesar (coord.'s), Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2009, p. 113

pesos. En tono, un tanto cuanto sarcástico, Gaetano Mosca, respecto del comportamiento de la llamada clase política manifestó:

*Aun admitiendo los inconvenientes del sistema, confieso que “un mayor conocimiento de la historia y una mayor experiencia de la vida” lo habían vuelto más indulgente con un sistema que no podía quedar incontaminado “por las infaltables debilidades morales e intelectuales de la naturaleza humana.”<sup>57</sup>*

La facticidad en lo comentado en este apartado, radica en el hecho de que mañosamente la Auditoria Superior de la Federación, carece de plenas facultades que le permitan sancionar a quienes incurran en responsabilidad en el servicio público, más aun cuando se trata de distracción o dilapidación de recursos del erario público, dado que es la Secretaria de la Función Pública quien lo puede hacer, y siendo su jefe el Ejecutivo federal, la posible sanción puede darse o no, lo que al final queda a voluntad de éste; otra cuestión inapropiada, es que tratándose de Responsabilidad de altos funcionarios queda supeditada la sanción al inicio de un procedimiento que cae en el terreno de los partidos políticos, de la política, quienes en su carácter de diputados federales lincharan o no al sujeto de que se trate e iniciaran el procedimiento de juicio político para retirarle el fuero; y el colmo, el nombramiento del titular de la Auditoria Superior de la Federación está a cargo de los Diputados Federales, lo cual da lugar a un apoyo y designación con compromiso, y a un reparto de cuotas partidistas en su designación.

El centralismo institucional que en la actualidad se ha potencializado en la actual administración federal, mismas que han trascendido y repercutido en toda la República, nos referimos a esas reformas de carácter constitucional, que han incidido y trastocado la llamada “soberanía de las entidades federativas” que acorde con esas prácticas ilegales comentadas líneas atrás, también han ocasionado, que estas, sucumban ante en poder exacerbado del Presidente de la República, aun a costa de perder el control institucional y político de sus propios territorios como *estados libres y soberanos*.

---

<sup>57</sup> Gaetano, Mosca, Ob.cit, p.27

Ejemplo de ello, lo encontramos en la recién aprobada **Ley de disciplina financiera**, misma que resulta igualmente un ordenamiento de corte centralista, la cual sin pretender prejuzgar sobre la misma, sobre sí es buena o mala, lo que hay que resaltar, que es una mala señal para el fortalecimiento del sistema federal, pues no se puede presumir de un gobierno democrático y comprometido con el sistema federal, cuando en los hechos las entidades locales, día a día ven disminuidas sus facultades, cuando su espacio de deliberación política y libre autodeterminación ha desaparecido.

- La política injerencista de los poderes de la federación en torno a asuntos del ámbito local de las entidades federativas, ya por cuestiones de seguridad pública, o por cuestiones de índole política, como avalar e impulsar a quien será el próximo gobernador, sobre todo cuando se trata de suceder a un Gobierno de extracción priista. Ejemplo de ello, el llamado Comisionado del Gobierno Federal para el caso de Michoacán, para supuestamente poner orden en la entidad y combatir a las autodefensas; la imposición del Candidato del PRI al gobierno de Colima, que orillo a la clase política local del propio PRI a boicotear la elección y provocar una elección extraordinaria. Ha referido al respecto María Amparo Casar en su columna de un diario de circulación nacional en nuestro país, Excélsior, que intitula *¿Vientos Presidenciales?* de fecha 16/07/2014

*“... Se comienza a hablar de los renovados vientos presidencialistas y, en efecto, hay algunas señales que recuerdan el pasado. Están los experimentos centralistas en educación y en lo electoral. Está el nombramiento y las funciones casi plenipotenciarias que se le dieron a Alfredo Castillo en Michoacán. En este estado se instauró un gabinete alterno que obedece y reporta al enviado presidencial. Está también la sustitución de los mandos de seguridad en el Estado de México y en Tamaulipas. Está el desaseo en las formas de Fausto Vallejo al presentar su renuncia primero ante el Presidente y después ante el congreso local. Pero los que se interpretan como vientos presidencialistas, ¿pueden prosperar?”<sup>58</sup>*

---

<sup>58</sup> Casar, María Amparo Investigadora del CIDE, en su columna de Diario Excélsior *¿Vientos Presidenciales?* de fecha 16/07/2014, México.

Otro aspecto relevante, del que se advierte una clara intromisión y compromiso político hacia el Ejecutivo, que tiene que ver con esa facticidad del ejercicio del poder del mismo, lo vemos claramente evidenciado en lo siguiente:

- La postulación de los candidatos a ser Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que rompe con la independencia y autonomía de nuestro máximo Tribunal, ya que los que llegan a serlo, le deberán en todo caso su nominación al Ejecutivo Federal.

En efecto, el incorrecto mecanismo de su nominación, y que a mi parecer, debería de ser competencia exclusiva del propio Senado de la República, atendiendo a su naturaleza y función de dicho órgano legislativo, a fin de logra una nominación sustentada en una pluralidad, y desde luego, de una selección del perfil, donde incluso pudiesen participar todas las entidades federativas, finalmente se trata de integrar un órgano de la federación. Atento a lo cual, la postulación de las propuestas a cargo del Ejecutivo federal, representa en mi concepto, algo indebido e injustificable. Situación que no abona a la división de poderes a que se refiere nuestro artículo 49 constitucional, más aun al referir la existencia de: “El Supremo Poder” de la federación y cito:

**Artículo 49.** 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.

De cuya lectura, advertimos la no concentración del poder; pero es precisamente esa prohibición, la que no se cumple, pues el Ejecutivo federal como ya lo hemos apuntado, se sobrepone a la plena autonomía e independencia del Legislativo, al incidir prácticamente en su agenda legislativa; y tiene claro control político sobre

postulación y designación de los Ministros integrantes de la Suprema Corte, dado que le deberán su nominación.

Facticidad o realidad, que no encuentra sustento en la ley, sino que se trata de conductas recurrentes e indebidas, dentro del día a día de nuestra clase gobernante, quien ejerce poderes fácticos, bajo la complicidad institucional y desde luego con la apatía displicente de los ciudadanos. De lo que podemos concluir que lo político se sobrepone a lo jurídico, y encuentra lugar dentro de la llamada facticidad, “lo que ocurre en la realidad”.

De manera genérica, y sin pretender abundar más en el tema del presente apartado, que sin duda da para mucho más, baste decir, que los poderes fácticos que se abroga, apropia y ejerce el Presidente de la República, la discrecionalidad de los mismos, y en su caso, su falta de reglamentación y ejercicio por parte del ente de poder que mejor corresponda, nos ha generado y dado como resultado, un serio atraso institucional y la falta de credibilidad en esa “división de poderes” que ha superado el régimen Presidencialista, quien por mucho se impone sobre los otros dos poderes, con el consecuente descrédito y falta de reconocimiento por parte de una sociedad cada vez más crítica que no comulga con los excesos del Ejecutivo; lo que igualmente, solo ha contribuido a la debilitación de los llamados poderes de la federación y el de las propias entidades, es decir de los entes locales.

Errores que dejan ver la debilidad institucional de los poderes Legislativo y Judicial de la federación; la de los propios estados locales, y la indiscutible subordinación de éstos, a lo que mande y disponga el “Supremo Poder del Ejecutivo” como un ente superior dotado de poderes que perteneciéndoles a Ellos, se miran timoratos y miedosos para reclamar los mismos. Es un temor reverencial que guardan al Ejecutivo, basado en conveniencias personales o de grupo, en una franca traición a la función tan importante que les ha sido encomendada. Prefieren llenarse de

privilegios y pertenecer al club de amigos del Presidente de la república que desempeñar con pulcritud, eficiencia y ética el cargo que les ha sido encomendado.

### **3.4.- La representación del senado frente al sistema presidencial**

Dentro del sistema político en México, el Senado de la Republica, acorde con el artículo 56 de nuestra constitución, pertenece y forma parte del poder legislativo, como cámara revisora y en algunas materias como la de origen. Es en esencia, el órgano que detenta la representación de las entidades federativas, que han suscrito y dan vida al llamado Pacto Federal que dio origen a nuestra nación. Es un órgano de representación política, en el que descansa en gran medida, la política exterior del Estado mexicano.

La cuestión es que formalmente contamos con un Congreso de la Unión (Senadores y Diputados) que deberían ser fieles representantes de las entidades y de los habitantes de las mismas, y que deberían servir como un freno y contrapeso frente a los actos y deberes del Ejecutivo, sin embargo ello no ocurre, dado que derivado de la interacción política, estos dependen de su buena relación con el ejecutivo para ser, en principio, considerados en su aspiración a ocupar el cargo, ya como representantes populares “diputados” o de su entidad como Senadores.

Como se presentan las cosas, dentro de las prácticas políticas en México, la buena relación con el Ejecutivo federal, les dará la pauta para seguir su carrera política. Estar bien con quien manda, es lo único que importa. Con sus honrosas excepciones claro está.

En mi opinión, la cámara de Senadores no es sino producto de esa mala copia que hemos tenido del modelo de Estado Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, en cuyo caso funciona esa representación de los Estados

federados de una manera activa y yo diría eficaz en torno a la representación paritaria que dentro del propio órgano subsiste. Es decir, en los Estados Unidos de Norteamérica, la función del Senado realmente es funcional y tiende a frenar los excesos del Ejecutivo, lo que ciertamente es bueno y eficaz dentro de un Estado federal que se jacte de aplicar una división de poderes y funciones.

No es para nada el caso de los Senadores del Estado Mexicano, que en su escasa aportación al sistema de Representación Política pudiese ser digno de comentar, dado que sigue siendo un espacio de negociación y de legitimación de las propuestas e iniciativas que le envía el Ejecutivo Federal.

El número de legisladores, cuatro por cada estado, resulta no solo injustificado, sino indignante para su sostenimiento económico por parte de los gobernados; no hace mucho tiempo tan solo eran dos por cada entidad, y hasta hace poco, su número se incrementó injustificadamente a 128 integrantes, 4 por estado. Con el endeble argumento de dar representación a las minorías, lo que desde mi punto de vista, solo corresponde a espacios de negociación política de los partidos para ejercer mayor presupuesto para acomodar a sus cuadros.

Su trabajo legislativo, en los hechos ha tenido poca trascendencia, y en la práctica parlamentaria, es claro que su facultad revisora, sancionadora y de ratificación, bien podría ser realizada sin problema alguno por la cámara de diputados, al fin y al cabo, se integra con representantes populares de todo el territorio nacional, y dada la distritación que tiene que ver con los espacios de elección, ninguna de las entidades federativas carecería de representación. Por lo que bien valdría la pena, proponer su desaparición, y estoy cierto que nadie les extrañaría.

La política exterior en un 90 % es realizada por el propio Ejecutivo Federal y su Secretario de Relaciones Exteriores; su papel de ratificación de lo que le envía el Ejecutivo, no solo es irrelevante, sino injustificado, atento a los resultados de su gestión que solo han contribuido al reparto de cuotas de los partidos políticos que representan.

El Senado, no constituyen un contrapeso real a la política del Ejecutivo, sino un cuerpo colegiado que responde en su mayoría a los intereses del Presidente de la República. De qué nos sirven realmente, un Senado de la República, que no ha sido capaz de justificar su existencia dentro del sistema bicameral, más aun cuando hoy los gobernadores de las entidades federativas, ya se han conformado como una fuerza política, que dicho sea de paso, nada abona a la división de poderes, y sí en cambio, a una distorsión aun mayor del sistema federal. Nos referimos a la “Conago” de la que abundaremos en breve.

### **3.5.- La soberanía y autonomía local frente al presidencialismo autocrático**

Interesante nos resulta abordar este apartado de nuestra investigación, dado que considero, corresponde a la parte sustancial de nuestra problemática planteada al inicio de la misma. Por fin, luego de describir recordando y remembrando algunas circunstancias que dan sentido y contexto a nuestra disertación, habremos de referirnos a diversos preceptos de nuestra constitución política, que considero sientan las bases y constituyen el fundamento jurídico “sustancial” en que descansa la forma de Estado y de gobierno de nuestra nación.

Artículos constitucionales de manera individual, pero mejor aún conjunta y complementaria, nos darán una clara idea, de lo que realmente debería de ser nuestro funcionamiento como federación; de igual forma, la distorsión que de ello se observa en el indebido funcionamiento institucional, es decir, la no correspondencia de la llamada “división de poderes” e incluso, la perversidad y complacencia de un poder frente a otro; el temor reverencial y facticidades que surgen de ello; la falta de compromiso de nuestro poder legislativo. Y con ello, lo disfuncional que resulta nuestro modelo de Estado federal.

Análisis que considera esencialmente, lo dispuesto por el 39, 40, 41 y 49, 116 y 124 principalmente, de nuestra constitución federal. Construyamos nuestra propia visión a partir de lo que cada uno de ellos refiere, pero sin perder de vista su complementación de ideas y visiones que nacen de su lectura y comprensión, pues ello nos dará una proyección distinta a lo que hoy tenemos y conocemos, como País.

Tradicionalmente, es común referir que nuestra constitución se compone de dos partes, la primera dogmática, y una segunda orgánica; que es precisamente esta última, la que corresponde a la ubicación de los preceptos citados con antelación:

### **De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno**

*Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

Si ello es así, la *soberanía* es propiamente, lo que podríamos traducir en términos mejor entendibles, como *el derecho a la libre autodeterminación*; si a ello le agregamos el elemento *pueblo*, entonces, lógica y gramaticalmente, podemos decir que **“la soberanía, es el derecho del pueblo a su libre autodeterminación.”** El segundo enunciado, nos refiere otros elementos que asociados a lo anterior, agrega dos nuevos elementos, esto es: *Poder público e institución*, poder que va implícito con el concepto amplio de *soberanía*,<sup>59</sup> de tal forma que si los integramos a una idea más acabada, integral y lógica, podemos decir que: **“La soberanía es el derecho del pueblo a su libre autodeterminación, de cuyo poder, emana su facultad para crear y darse sus propias instituciones”** vamos avanzando; un tercer y último enunciado, abona el factor *tiempo* y el término *“inalienable”* así como, la facultad del pueblo, para darse y cambiar su forma de gobierno, siendo esto último, lo que matiza el derecho soberano del pueblo a su libre autodeterminación. De lo que podemos construir el siguiente silogismo.

---

<sup>59</sup> Concepto que ya hemos precisado y desarrollado de manera más amplia en nuestro capítulo 1º

*Si la soberanía es el derecho del pueblo, a la libre autodeterminación; y la libre autodeterminación, corresponde al derecho inalienable del pueblo para darse sus propias instituciones y forma de gobierno; entonces las instituciones y forma de gobierno, podrán cambiarse o modificarse, para beneficio de este, en todo tiempo; dado que el pueblo es el titular de la soberanía nacional.* Lo que en esencia, constituye lo que podríamos definir como el *Estado democrático*, aunque ello solo sea de carácter aspiracional, basado en aspectos más filosóficos que realistas.

Para efectos de nuestro silogismo anterior, precisemos: ¿Qué es el Poder ?

El poder es un derecho, una facultad que nace de la ley, misma que surge de un procedimiento protocolario de un poder instituido, como lo es el poder legislativo; pero incluso aun, el poder, podría derivar de los usos y costumbres en ciertas sociedades, cuya fuente no es el derecho escrito, sino aquel que la propia sociedad va creando y aceptando como válido: “la costumbre”.

En ese contexto, nace el derecho del pueblo mexicano, como ente soberano capaz de ejercer su derecho a la libre autodeterminación, acorde a sus intereses y necesidades; en cuyo caso, su tutela y preservación, descansan en la llamada inviolabilidad de la constitución, derivado de lo que en su momento determinó el poder constituyente de 1917, veamos que dice nuestro actual artículo 40 constitucional:

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una *República representativa, democrática, laica, federal*, compuesta de **Estados libres y soberanos** en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo que se condensa en un solo párrafo, y que nos refiere y precisa el modelo del Estado Mexicano; destacando de ello su composición e integración: de “Estados libres y soberanos” en su régimen interior y unidos en un todo, que da pauta a un ente de mayor dimensión: la federación, acorde a los principios de la llamada “división de poderes.” Y que a nuestro parecer, este artículo constituye conjuntamente con el 39, el fundamento jurídico que da sustento, los principios esenciales del llamado “Pacto Federal” en que tendría que funcionar el Estado

Mexicano, pues definen sus características como Estado Nación, y el origen del poder público soberano en que descansan las instituciones y órganos políticos del mismo.

Sí la soberanía es el derecho del pueblo a su libre autodeterminación, nuestro modelo de Estado-Nación, corresponde, acorde con lo que establece nuestro artículo 40 *una federación*, porque así lo dice -que ahora, prácticamente- y se integra por 32 Estados Nacionales, (Dado el procedimiento iniciado para transformar al distrito Federal en la entidad federativa “Ciudad De México” 32) quienes acorde a los llamados *principios esenciales* que dieron pauta al llamado *Pacto federal*, decidieron crear con ello, una República Federal, que dio origen a un ente, con dimensiones mayores territorialmente hablando, a quien habría que dotarle de facultades distintas a las de sus propios suscriptores, es decir, a las de los 31 Estados libres y soberanos; quienes se entiende, para crear esa “federación” hubieron de pactar delegarle facultades para cumplir su propia función para la que se decidió crearle.

Cuestión que considero un tanto imprecisa, por cuanto a lo que refiere el citado precepto, dado que sí hablamos de Estados soberanos, tendríamos que referirnos a aquellos que suscriben el Pacto Federal; de lo que advertimos, que si ello fue así, entonces lo que se creó, fue una Confederación, y no una Federación, como erróneamente así aún hoy le denominamos en nuestra carta fundamental.

Artículo que siendo de la mayor relevancia, pocos investigadores y tratadistas de derecho constitucional abordan como tema de estudio, y muy someramente lo refieren, pero que extrañamente poco se dice del mismo, lo que nos deja ver o una complicidad conveniente, o un temor fundado a cuestionar al sistema del que reciben privilegios que ciertamente no quieren perder.

Al respecto Daniel Solorio Ramírez maestro de derecho constitucional, al cuestionar el centralismo exacerbado que padecen las entidades federativas, respecto de la Federación, refiere en torno a México nación, lo siguiente:

*El centralismo que México ha vivido durante toda su existencia como país independiente dio lugar a un fenómeno que no por manoseado deja de ser verdaderamente interesante: tenemos una Constitución federal y estados que la propia Constitución califica “...libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior...” pero dicho régimen interior es verdaderamente pequeño, casi insignificante; ya casi ninguna facultad es propia del régimen interior de los estados; ya casi en todo, por todo y para todo el gobierno federal tiene en sus manos lo fundamental de las decisiones que afectan intereses sociales o políticos trascendentes. Y no solo eso; también están en manos del gobierno central los asuntos que conciernen a los intereses individuales.*

*Muy poco queda en la órbita competencial de los estados.<sup>60</sup>*

Pasemos ahora a realizar lo propio en torno a lo que refiere nuestro actual artículo 41 constitucional, que en esencia representa el tema de la discordia de nuestro proyecto de investigación, dado que partimos de la idea, de que lo contenido por éste, en su parte relativa al Instituto Nacional Electoral, a la centralización de la función electoral, resulta violatorio a lo dispuesto por el artículo 40 constitucional, al que nos hemos referido con antelación, dado que dicho artículo, vulnera la soberanía interna de las entidades federativas, al no tener éstas, ahora en la actualidad, la posibilidad de, en lo “**interno**” organizar, preparar y desarrollar sus propias elecciones, y con ello, elegir y darse con plena autonomía y libertad a sus autoridades locales. La injerencia de un órgano que centraliza la función comicial, rompe con la supuesta “soberanía interna” de las entidades locales. Qué dice este precepto:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

---

<sup>60</sup> Solorio Ramírez, Daniel, *Los Poderes que no pueden (...O la carencia de Facultades Constitucionales de los Poderes de los estados)*, en Las Entidades Federativas en la Reforma Constitucional, Gámiz Parral Máximo y García Rubí, Jorge (compiladores) UNAM, México 2005, p. 57

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, .....

Artículo que se convierte en un precepto operacional que vincula a los poderes federales con los de las entidades locales, y reconoce la existencia de dos clases de soberanía, la de índole federal y aquella particular de los estados parte, e implícitamente nos refiere la división de poderes como parte operativa de nuestro sistema organizacional y de gobierno que los estados deben emular de la federación.

De nueva cuenta nos encontramos con el tema de la soberanía, misma que ahora, aparece en dos planos, a nivel de la “federación” y la que corresponde al ámbito interno de los estados locales, coexisten con ello dos entes “soberanos”: la Federación y la de los estados, lo que refuerza más nuestra particular idea, de que los Estados Unidos Mexicanos “México” es una unión de Estados soberanos, que se unen a través de un pacto, y con ello conforman una Confederación, y no una federación.

De su lectura advertimos que, coexisten igualmente, dos órdenes jurídicos, uno del ámbito federal y otro local; precisamente nuestra carta fundacional: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la particular de cada entidad federativa, a las que reconoce y advierte: *que no podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal* (41 constitucional).

El artículo en cita, el cual a raíz de su reforma de mayo del 2014, se volvió muy extenso y acucioso en torno a todo aquello que tenga que ver con los partidos políticos, la forma de renovación de los poderes públicos, y particularmente, respecto de todo aquello que tiene que ver con la función comicial y dotación de facultades a favor de una única Autoridad en la materia, como lo es el denominado Instituto Nacional Electoral, quien desde nuestra óptica, monopoliza y centraliza

indebidamente la función electoral en toda nuestra República. Lo que constituye un grave atentado, en contra de la llamada soberanía interna de los estados que integran la federación, siendo ésta la función electoral, el mejor ejemplo de una libre autodeterminación de los pueblos, que ciertamente se han dejado quitar las entidades federativas, y que ahora asume un órgano central con mayor vinculación a la federación y particularmente al Ejecutivo, aun y cuando se diga constitucionalmente autónomo.

Baste decir por ahora, que del análisis que hemos venido refiriendo, es claro que no se da cumplimiento a lo analizado de los artículos 39 y 40 de nuestra constitución general, y que un simple razonamiento cronológico y fundacional del Estado Mexicano, los artículos 39 y 40 tienen un mayor peso específico que el 41 constitucional en cometo, el cual desde mi particular punto de vista es contradictorio a estos, y por tanto violatorio de los principios constitucionales esenciales en que descansa el modelo del Estado Mexicano.

Al respecto Daniel A. Barceló Rojas parafraseando al maestro Diego Valadés, en clara alusión al artículo 40 constitucional, señalo:

*Como sugiere Diego Valadés y hemos apuntado en el apartado anterior, la Constitución federal de 1917 contiene consensos esenciales y consensos operacionales. Los consensos esenciales son "posicionamientos de filosofía política" que definen el ser del pueblo mexicano, y los valores y principios que sustentan el orden, el progreso, la cohesión y la paz social de los mexicanos.<sup>61</sup>*

La pregunta obligada es: ¿Dónde está el garante de nuestra constitución? Es acaso que la literalidad de la norma, mejor dicho, los principios constitucionales contenidos en los numerales 39 y 40 no son lo bastante claros, o se trata de seguir el juego, y no contraponerse a lo que determine y ordene desde el centro, de lo

---

<sup>61</sup> Barceló Rojas, Daniel, *Principios de la Organización Política de los Estados en la Constitución de 1917*, en *El proceso Constituyente Mexicano*, Valadés Diego y Carbonell Miguel, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2007, p.93

que mande el poder Ejecutivo; ¿Será acaso, la falta de compromiso de los integrantes de los poderes Legislativo y Judicial, que prefieren no trastocar el sistema que ahora mismo les reporta buenos ingresos y privilegios? Si ya están ahí, sí ya han llegado. ¿No sería más ético, desempeñar su papel que la propia Ley fundamental les encomienda, como garantes de ella?

Por lo que respecta al artículo 49 constitucional, baste decir, que establece la división de poderes, y la prevalencia de la Federación sobre los estados, siendo este uno más de los preceptos dogmáticos que a nuestro modo de ver, constituye -conjuntamente con el 39, 40 y 41 (hasta antes de su reforma de mayo del 2014)- El fundamento jurídico y político en que descansan los llamados principios que dieron origen al llamado Pacto Federal de donde surge nuestra mal referenciada *República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de **Estados libres y soberanos***.

Por su parte el actual artículo 116 constitucional, no es más que una réplica de los postulados que sigue la federación en torno a su andamiaje operativo y funcional, lo que hace en un claro ánimo controlar y sujetar a los poderes locales; es dejar muy claro la supremacía de la federación y la subordinación de los entes locales a ese mal llamado “Supremo Poder. “

Aunado a todo el articulado descriptivo, que advierte todo aquello que les esta prohibidos a los estados hacer; así como todo aquello que deben considerar en su constitución local. Lo que a mi juicio, no es sino una autentica camisa de fuerza que deja claro el grado de subordinación de los entes locales respecto de la federación.

**Artículo 116.** *El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.*

*Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:*

- I. *Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.*  
*La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.*

Desde mi punto de vista, la actual fracción, corresponde a una invasión de competencia de carácter político-electoral, que viola el derecho de las entidades a su libre autodeterminación, ya que se trata de una cuestión doméstica, que solo debiese incumbir a los ciudadanos de cada entidad federativa, pues meter en una misma orma, es decir, tratar de someter a las entidades a un mismo supuesto normativo, se me hace equivocado e inatendible, pues cada entidad federativa tiene sus propias y muy particulares circunstancias, de tal forma, que no se puede tratar igual a los desiguales.

Imaginemos que una o varias entidades federativas, decidieran aumentar el periodo de gobierno del cargo de Gobernado, no de seis años, que tal si de una vez, el congreso local, decidiese aumentarlo a 9 o 12 años, con el argumento de que el actual periodo de tiempo no les es suficiente para desarrollar su plan de gobierno; y el congreso local, aduciendo, el derecho a su libre autodeterminación que refiere como “soberanía estatal” el propio artículo 40 de nuestra constitución; argumentando además, que es el depositario y fiel representante del pueblo, atento a la esencia del propio órgano local legislativo que condensa la representación popular, como depositario original e inmediato del llamado “Pueblo” que refiere el 39 de nuestra Ley fundamental: “... el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” Si esto es cierto, y el sentido gramatical no miente, los Estados podrían ser tan diferentes entre sus propios pares, y desde luego, respecto de cualesquier otro poder.

Quizá habrá quien considere que no corresponde a su competencia, que no es originario, que requiere de ser un poder legislativo con cualidad de *Constituyente*, lo cual no es, sino un mero requisito de forma y no de fondo, pero insisto, haciendo valer su derecho a la libre autodeterminación, en torno a su régimen interno, donde por ello, para cubrir la forma, el propio órgano o su ejecutivo en turno, someten a un referéndum del ámbito local entre sus habitantes, quienes

deciden que sí a darle esa cualidad al órgano legislativo, y sí también, a la ampliación del periodo de gestión del cargo de Gobernador del estado.

Lo que ciertamente, desde un punto estrictamente jurídico, podría ser viable y congruente con esa llamada “soberanía estatal” que reconoce nuestra ley fundamental en favor de los estados que forman parte del Estado Mexicano.

El párrafo que antecede, atento a la naturaleza de la hipótesis principal de la presente investigación, y no obstante que cada entidad federativa tenga vigente su Ley electoral, no será esta, sino una mera replica, quizás aumentada, *pero nunca elaborada en plena autonomía e independencia* a la que cada entidad pudiese requerir y elaborar por su órgano legislativo local, respecto de la que hoy en día conocemos por sus siglas como LEGIPE; misma que como ya hemos dicho, acorde a sus alcances normativos, ámbito espacial y territorial de aplicación, les ha sido impuesta desde el centro a los estados.

Si, como ya lo hemos apuntado a lo largo del presente trabajo, dicha ley deberá aplicarse en todo el territorio nacional, invariablemente, pues se trata de una Ley General que regula la función electoral, y cuyo operador y ente titular de la misma, como sabemos corresponde al Instituto Nacional Electoral. Situación que considero, vulnera la llamada “soberanía” y libre autodeterminación de las entidades en torno a su régimen interior.

Que les ha dejado la federación a las entidades federativas, como facultades propias de ellos, veamos.

*Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.*

Finalmente en torno a este precepto constitucional como ya lo hemos apuntado líneas atrás, no es sino un artículo, meramente referencial, que prácticamente nos refiere a la nada jurídica; en efecto, no hace sino matizar el centralismo excesivo de la federación, en torno a esa facultad dual de competencias del ámbito federal

y local, donde las entidades federativas, atento a lo dispuesto principalmente por los artículos 41, 49, 116, 117, 118, 119 y 120 se encuentran supeditados a lo que ordena e instruye la federación, de tal forma que los mismos, sirven de manera precisa a los intereses de la federación, quien de esta forma a maniatado a las entidades federativas a contar con gobiernos acotados que en la práctica, de poco o nada sirven a los intereses de la colectividad.

Y hay quien cree y piensa que esto es correcto, que se trata de un trato política y jurídicamente aceptado, que tiende a garantizar la “cláusula garantía democrática del Estado Federal” y cita en torno a lo que refiere como mínimos institucionales de las entidades federativas que:

*A partir de lo establecido en la Constitución federal los estados refinan su instrumento de gobierno considerando sus necesidades locales propias. Los consensos operacionales establecidos desde la Constitución federal para ser asumidos por las Constituciones de los estados en su tarea de ingeniería constitucional son mínimos. Sostenemos que una vez establecido el diseño institucional para una democracia constitucional viable, el hecho de que sean mínimos los requisitos institucionales sobre los estados obedece a la posibilidad de que por esta vía de mínimos se permita que el federalismo opere como un gran laboratorio de la República, que permita experimentar con instituciones de gobierno para producir los mejores resultados. Una vez probada empíricamente la institución, ésta puede ser adoptada en otros estados o en el ámbito federal.<sup>62</sup>*

### **3.6.- La “CONAGO” y el llamado “Pacto por México.”**

La llamada Conferencia Nacional de Gobernadores, es una asociación de carácter política, misma que surge después de la llegada a los Pinos de Vicente Fox Quezada, lo que ocurrió precisamente en la elección de julio del año 2000. Por primera vez después de 70 años en el poder, el PRI es derrotado en las urnas y asume el cargo un Presidente de la República surgido de la segunda fuerza política en el país, no obstante la composición del Congreso general y de las primeras magistraturas de los Estados, en su mayoría seguían perteneciendo al PRI.

---

<sup>62</sup> Barceló Rojas, Daniel, Ob cit, p. 94

La orfandad política y el desconcierto reinaban en el entorno político nacional, no estaban ciertos de que hacer, tan acostumbrados estaban al paternalismo político del Presidente de la República de su partido que por primera vez se encontraban ante un escenario desconocido e incierto. La dirigencia nacional del PRI trato de llenar el vacío sin conseguirlo. Es esa circunstancia, la que ante la necesidad de enfrentar con mejor éxito al titular del Ejecutivo, lo que lleva a diversos gobernadores de extracción Priista a formar una alianza en defensa de los supuestos intereses de la federación, quienes reclamaron una mayor cantidad y distribución de los recursos federales.

¿Qué es la “CONAGO ? veamos una nota periodística en torno a ello, del diario Excélsior, periódico de circulación nacional que no da cuenta de ello:

*Analizan 11 gobernadores una iniciativa que otorgue personalidad jurídica a la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), informó el gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila.*

*Recibo en el Edomex a mis compañeros de la Conago; presentaremos una iniciativa para dotarle de personalidad jurídica ante la Constitución”, destacó a través de su cuenta de Twitter.*

*En la reunión se encuentran los mandatarios de Graco Ramírez, de Morelos; Carlos Lozano, de Aguascalientes; Jorge Herrera, de Durango; Mariano González, de Tlaxcala; Roberto Borge, de Quintana Roo, y Arturo Núñez, de Tabasco. Por su parte el mandatario de Morelos, Graco Ramírez, que en la reunión de la Conago se acordó “realizar en Morelos la reunión de Educación y Cultura con la UNESCO”.*

*Conago también conocida como la Conferencia Nacional de Gobernadores. Recién cumplió 10 años. La Conago se constituye el 13 de julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo, con la presencia o representación de todos los gobernadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD), donde se reafirmó la voluntad superior de los estados con el pacto federal.*

*La Conago, como espacio de deliberación, constituye una dinámica que se caracteriza por cuatro atributos esenciales: Que todos y cada uno de los titulares de los ejecutivos estatales y el jefe de gobierno del Distrito Federal participen de manera voluntaria. Que la dinámica que priva entre los miembros de la Conago, se caracteriza por estar sustentada en una relación entre pares. Que todas y cada una de las decisiones de los miembros de la Conago se toman por consenso. Que la Conago es una instancia que delibera y toma decisiones no vinculantes pero si propositivas, que se sustentan en el*

*compromiso y voluntad política que suscita el encuentro de los titulares de los ejecutivos estatales.*<sup>63</sup>



<>Analizan el dotar de personalidad jurídica a la Conago 2015-07-22 20:08 En su calidad de presidente de la Conago, el gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila, informó sobre la iniciativa que se presentaría.



Pide Conago reconocimiento jurídico en el Senado 2015-04-07 16:10 Tras reunión con líderes senatoriales Eruviel Ávila anuncia iniciativa para modificar la Constitución y que la Conago sea un órgano de consulta...<sup>64</sup>

Atento a lo anterior, considero que esta organización de Gobernadores que a la fecha, se integra de manera plural, es decir existen personajes de las tres

<sup>63</sup> <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/07/22/1036170>.

<sup>64</sup> <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/07/1017536>

principales fuerzas políticas del país como el PRI, PAN Y PRD, no precisamente porque sean y se encuentren muy interesados en unirse para hacer frente a las políticas del Presidente de la República, como en sus inicios ocurrió, el caso es que ahora, sirven a los intereses del Ejecutivo Federal a quien le han manifestado reiteradamente, su apoyo en torno a las políticas y reformas que ha impulsado Enrique Peña Nieto al frente del gobierno de la República.

Es decir, la idea original de formar un frente común y enfrentar con fuerza y mejor éxito al Mandatario Nacional, quedo en el pasado, hoy es una organización eminentemente política que busca ante todo, al menos por ahora, respaldar las acciones del gobierno federal. Un espacio de encuentros de élite política que son simples pregoneros de lo que impulsa el Ejecutivo Federal.

En una idea muy en el plano del derecho comparado, precisamente con el de la llamada Unión Europea con quien México sostiene a la fecha acuerdos bilaterales, bien podríamos decir que cuando éstos se reúnen, los de la CONAGO, podríamos afirmar que se trata de una reunión cumbre, dado que asisten los jefes de estado que integran la misma (federación) y más aún si asiste a ella Enrique Peña Nieto, quien podría decir, es el símil del Presidente de la Comisión de la unión europea, que es el órgano ejecutivo de lo que se acuerda y autoriza por el parlamento europeo.

Desde mi punto de vista, la CONAGO bien canalizada y orientada hacia la defensa de los intereses de las entidades federativas, aun y cuando a la fecha no ésta reconocida jurídicamente por nuestra Constitución, de lograrlo, bien podría constituirse como una fuerza real que ayudara a lograr un equilibrio frente a la centralización de funciones y competencias, que precisamente se han matizado aún más durante la presente Administración federal de Enrique Peña Nieto.

*Los gobernadores afiliados a la Conago tienen que levantar la mira. No pueden pelear simplemente más dinero. Tienen que tomar conciencia de que el pueblo cree elegir gobiernos y no meros gestores ante las instancias del centro todopoderoso. La discusión sobre una nueva Constitución hoy es totalmente viva. Por primera vez en nuestra historia esa discusión podría enraizar en los estados y desde ahí ser impulsada. De ahí podría surgir un sistema federal que rescate a la nación del centralismo que hoy asfixia a sus fuerzas creadoras.*

*Si los gobernadores levantan la mira, de la Conago podría surgir una convocatoria para una asamblea nacional constituyente no tenemos que pensar en corto. En México urge refundar la República.*<sup>65</sup>

En mi opinión, con el regreso del PRI a los Pinos, la CONAGO, se ha convertido en un instrumento de inductor de la opinión pública, en un replicador en medios de comunicación de las iniciativas de reformas, de las políticas públicas y de los programas del gobierno federal; aunado al hecho que igualmente sirve como una instancia integradora de otras expresiones políticas antagónicas al del partido político del Presidente, con lo que ciertamente se administran con ello, las posibles discrepancias y desencuentros de carácter político.

Qué decir del tristemente célebre “Pacto Por México” no mucho por cierto, aunque es obvio que este se llevó a cabo dentro de un contexto de fiesta y júbilo por el triunfo del PRI en la persona de Enrique Peña Nieto, a quien todos vitoreaban y le referían su apoyo institucional, propios e incluso líderes de otras fuerzas políticas como el propia Acción Nacional y el Partido de la Revolución democrática.

Al amparo de las Reformas Constitucionales en materia Electoral, de Procuración de Justicia, de Telecomunicaciones y energética, impulsadas preponderantemente por el Ejecutivo federal, y desde luego con la determinante participación de sus correligionarios en ambas cámaras, e incluso, con la participación de las principales fuerzas políticas del país, (PRD Y PAN) en el llamado *PACTO POR MÉXICO*, entre otras aprobadas en el 2013 por el Legislativo Federal; es evidente que estamos frente a una interacción de los poderes constituidos de la Unión, aun del poder judicial, quien ha sido excitado a intervenir, lo que ciertamente no ha sido fácil y ha requerido de la capacidad de negociación del actual gobierno Federal; negociación política, que ha sido la herramienta fundamental para lograr avanzar en ese modelo que se tiene pensado por parte del actual Presidente de México, la firma de acuerdos y las concesiones a las bancadas de las principales fuerzas políticas de oposición, que solo han repercutido en el reparto indebido de cuotas políticas entre las bancadas representadas en el Congreso general.

---

<sup>65</sup> Solorio Ramírez, Ob. Cit., p. 62

Atento a una visión de Estado, en la que se pretende la transformación del País, el ejecutivo, se ha visto obligado a dar apertura a la participación política, e incluso, a dar paso al fortalecimiento de órganos de control y vigilancia en el desempeño de la función pública, pues la ciudadanía ve con desconfianza a la clase Gobernante por tanta discrecionalidad y dilapidación de recursos del erario público, la gente ya no cree en los políticos ni en los servidores públicos; sin embargo, no es por mucho, una práctica la de compartir el ejercicio del Gobierno, sino una razón de corresponsabilidad de construir nuevas reglas que permitan poner a nuestro País en mejores niveles de competencia, frente a el mundo de la Globalización, cuya política internacional es cada vez más necesaria y evidente.

Finalmente he de referir, que es importante replantear y actualizar nuestro marco jurídico constitucional, el cual además de ser en algunos aspectos anacrónico, como lo hemos puntualizado a lo largo del presente capítulo; será además importante otorgar plena autonomía política a las entidades, en una especie de vuelta al origen, a ese origen de donde dimana el poder público del Estado. Ello implicaría un poder legislativo emanado de una autentica representación de los ciudadanos, y no de aquellos grupos que hoy manipulan y orientan el trabajo legislativo en favor de los intereses de los llamados grupos preponderantes o fácticos que se ocultan tras del propio grupo en el poder.

Implicaría reconocer la llamada soberanía interna de los estados, pero además dotarles de mayores facultades recaudatorias y plena autonomía política y organizacional de su marco normativo interno; con facultades de creación de órganos que favorecieran a una verdadera rendición de cuentas de la clase gobernante en torno a su encargo, pero sobre todo con la aplicación y justificación de recursos del erario público, donde la mayor participación y vigilancia, proviniese de la propia sociedad civil organizada. Si se aspira a poco, seguro nada se lograra, tendremos que ir juntos por todo, en pro de la renovación moral de la clase política al frente del gobierno y sus órganos e instituciones de éste.

Atento a lo anterior, al margen de lo hasta aquí comentado, podemos y debemos hacer votos por el respeto irrestricto a nuestra constitución, pues al margen de

cualquier desviación de poder, del sano equilibrio que debe existir entre los poderes dentro de una república federal como la mexicana, basada en la teoría de moderna de la división de poderes, de los pesos y contrapesos que genera el quehacer político de quienes participan de él, ya sea al frente del Ejecutivo Federal, como integrante de alguna de las dos Cámaras del Legislativo o como Juez o Ministro del Poder Judicial de la Federación, incluyendo al Tribunal Federal Electoral, y de manera precisa del reconocimiento de la llamada soberanía y autonomía interna de los estados, debe ser respetada.

El estado de derecho, debe ser garantía de actuación legal de nuestras autoridades, pero ahora no solo eso, sino que nuestra Constitución debe estar a la altura de un nuevo marco constitucional, que nos permita sustraer de la misma, sus principios esenciales y con ello exigir su cumplimiento, como lo son en esencia los preceptos dogmáticos de nuestros artículos 39 y 40.

Dar plena autonomía a la Auditoría Superior de la Federación, y apartarla del control político y administrativo de la Cámara de diputados y del propio ejecutivo federal, permitirán a ésta desempeñar su papel comenzando por casa, sin el temor de ser frenada por los controles que ahora mismo le impiden sancionar a los servidores públicos que se han enriquecido o abusado de su encargo para intereses personales, mientras los gobernados ven como su economía se ve dañada y disminuida.

*Elegir gobiernos responsables es tarea prioritaria de la sociedad; dotarlos de sistemas adecuados de rendición de cuentas es un imperativo del Poder Legislativo; y hacerlos eficaces y transparentes es obligación del Estado Mexicano.*

*Una verdadera cultura democrática se sustenta en un gran principio: el pueblo manda, y el mandatario obedece, rinde cuentas y se somete a la fiscalización superior.<sup>66</sup>*

---

<sup>66</sup> Palabras de Arturo Gonzales de Aragón, con motivo del discurso inaugural del Seminario “La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación” celebrado el 17 de agosto del 2009. Ciudad Universitaria septiembre del 2009.

## **Capítulo 4.- El modelo federal del Estado Mexicano frente al Sistema de la Unión Europea.**

### **Consideraciones previas al presente capítulo.**

Antes de dar paso al último de los cuatro capítulos que integran nuestra investigación, es preciso señalar que este capítulo originalmente estaba orientado al análisis de algunas leyes electorales de carácter general, sobre todo las ocurridas entre febrero y mayo del año 2014, las que sin restarles importancia, implícitamente hemos comentado de una u otra forma a lo largo de nuestra investigación en sus cuatro capítulos. En efecto hemos hablado del Instituto Nacional Electoral, de los partidos políticos y desde luego de la reforma constitucional en materia electoral al artículo 41 el cual en esencia constituye una antinomia jurídica respecto del 40 de nuestra Ley Fundamental.

El cambio de contenido en torno a nuestro último de los capítulos, se ha debido a la oportunidad que hemos tenido de realizar una estancia académica en el extranjero, justamente en la Universidad Internacional de Cataluña en Barcelona España; oportunidad que difícilmente podríamos dejar pasar, atento a ello conjuntamente con mi tutor en México el Dr. José Antonio Álvarez León, decidimos aprovechar la estancia en España y analizar el modelo político y de gobierno que actualmente existe en Europa y que reúne y organiza actualmente a 27 Estados nacionales en lo que conocemos como la Unión Europea.

Pero no solo eso, sino además contrastarlo con nuestro modelo de Estado que tenemos en México, a partir de esa tradicional División de Poderes que expresamente reconoce nuestra constitución en su artículo 49, y de la posible existencia de otros poderes adicionales a los que el propio precepto señala, por ello también incluimos un breve análisis de los Organismos Constitucionalmente Autónomos que recientemente han aparecido en el propio texto constitucional. Hecha esa acotación, pasemos pues al desarrollo del mismo.

## **A.- La teoría clásica de la “División de Poderes”**

Advertíamos al inicio de nuestra investigación, sobre el ineludible hecho de la interacción que se da entre la sociología jurídica y la ciencia del derecho, ambas disciplinas muy vinculadas, cuando de lo que se habla o investiga son los fenómenos sociales que se van generando con la misma dinámica social, y por ende, de la necesaria adecuación de la norma dentro del marco jurídico con el natural devenir y evolución de la propia sociedad.

En ello, trataremos en el presente capítulo de resaltar la importancia que ha tenido o tiene la tradicional teoría clásica de la *División de Poderes*, atribuida por su *amplio desarrollo*, al politólogo francés Montesquieu, cuya teoría, no ha escapado al paso del tiempo, y en ello ha tenido diversas interpretaciones y aplicaciones por cada Estado, por cada régimen político que le ha utilizado y adecuado a su propio contexto, necesidades y circunstancias.

Sin dejar de reconocer la importancia y aportación de dicha teoría a la ciencia política y jurídica en temas de Estado. Así, una vez dimensionado su extraordinario legado y aportación, y siendo más precisos, al entendimiento de las diversas concepciones e ideas en torno al estudio de los regímenes de Estado y su forma de gobierno de diversas épocas, que aún es motivo de estudio y aplicación para diversos Estados contemporáneos.

Atento a ello, trataremos de analizar, de la teoría de la división de poderes, su estatus dentro del modelo del Estado Mexicano, y en su caso la evolución que ha tenido esta, o quizá tendríamos que decir, para ser más precisos, la distorsión que de la misma se ha hecho, dado que ahora interactúan, en México, una serie de entes jurídicos, que rompen con la tradicional división de poderes.

Entes jurídicos que han aparecido dentro del sistema jurídico mexicano y que nos hablarían posiblemente de más poderes y no solo los primarios o fundamentales a que se refiere nuestro actual artículo 49 constitucional. De ello diversos autores sostienen: “que los llamados Organismos Constitucionalmente Autónomos”

constituyen entes paritarios con los poderes de la federación, es decir con el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que ya no son tres sino doce los que corresponden a la división de poderes.

A manera de introducción para ver de qué estamos hablando, a que nos referimos, veamos en relación a ello, una cita del maestro e investigador John Ackerman:

*En México, la reforma del Estado se ha ejercido en gran medida a través de la creación de nuevos organismos autónomos y "semiautónomos". Desde 1996 se ha otorgado autonomía constitucional al Instituto Federal Electoral (IFE) (ahora Instituto Nacional Electoral, INE), a la Comisión Nacional de Los Derechos Humanos (CNDH), al Banco de México (BM), y más recientemente, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG), al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), a la Comisión Nacional de Competencia Económica (COFESE), y al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL). Asimismo, se han creado organismos semiautónomos, como el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), también se ha incrementado significativamente la Autonomía de otros órganos como la Auditoría Superior de la Federación (ASF).<sup>67</sup>*

A lo que vamos es que en la actualidad, esa idea tradicional de la división de poderes, que muchas veces ha sido solo utilizada como mero discurso político y plasmada en diversos textos constitucionales de un sinnúmero de Estados nacionales como base organizacional de su modelo de Estado, aunque en los hechos corresponda a otra cosa, tal y como ocurre en México, que siendo una República Federal, se identifica mejor, acorde a sus características actuales de 2016 como un Estado Centralista y Autocrático, en el que se impone la figura del Presidente de la República, es decir, un Presidencialismo que aminora y rompe con el equilibrio de poderes, que es base de esa teoría clásica y que recoge nuestra constitución en su artículo 49. Texto constitucional que dista mucho de lo que ocurre en la praxis política y social en México.

No ha sido una teoría aplicada tal y como la han expuesto diversos estudiosos de los regímenes de gobierno como Aristóteles, John Locke o Rousseau y desde

---

<sup>67</sup> Ackerman, John, *Autonomía y Constitución: El Nuevo Estado democrático*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca jurídica virtual 2016, p. 5 [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

luego Montesquieu, sino que cada Estado le ha imbuido su propio matiz y le ha acomodado a sus particulares necesidades y circunstancias.

Son diversos modelos creados a partir de una teoría que en nuestra modesta opinión, se ha transformado, crecido y evolucionado con el mero devenir del tiempo y de la propia dinámica social, como motor de cambios naturales, acorde a las diversas épocas. Pero con el matiz de cada Estado nacional que la ha tomado como punto de partida.

En efecto, como lo apunta Ackerman lo que ciertamente hoy vemos, en torno a los llamados poderes tradicionales, es una serie de otros entes jurídicos que participan del ejercicio del poder público, que interactúan como una especie de complementos de esos poderes básicos o primarios, lo que permite armonizar el trabajo institucional del Estado con miras a cumplir sus propios cometidos; no obstante, dentro de un marco de competencias y funciones que tienden a complementarse ahora, y no solo a vigilar los excesos de los otros poderes, es decir, los pesos y contrapesos de la división de poderes, ya no es una cuestión tan necesaria para esa tradicional teoría, dado que ahora coexisten otros entes jurídicos denominados *Órganos Constitucionales Autónomos*, dotados de competencias que complementan, regulan y/o controlan, la legal actuación de las instituciones, e incluso de los llamados poderes fundamentales; ya que actúan acorde a sus funciones y competencias que les otorga la propia ley, ya como hacedores de una encomienda específica, o como “Órganos de Control de la función Gubernamental.”

El hecho es que ahora coexisten una serie de nuevos entes jurídicos que participan del ejercicio de la función pública del Estado mexicano, que aun y cuando pudiesen ya haber existido (organismos desconcentrados o descentralizados) habían permanecido supeditados o vinculados a alguno o más de uno de los Poderes fundamentales, como lo son Legislativo, Ejecutivo y Judicial; lo que a nuestro parecer tiene que ver con una evolución natural de esa primera teoría clásica de la División de Poderes de Montesquieu. Evolución que tiene que ver en específico con lo que ocurre en México, y que dista de la

particularidad que cada Estado nacional, imbuye a esa teoría primaria de la llamada división de poderes.

Como lo apunta John Ackerman<sup>68</sup> al referirse a ese gran número de Organismos Autónomos que se han creado en México, y que advierte que se trata de una especie de fragmentación del poder público.

Si ello es así, entonces cabría preguntarnos, de dónde habrían surgido esos nuevos entes de control y fiscalización de recursos públicos, y otros provistos de específicas tareas y encomiendas, sin el necesario legado de esa teoría primaria y gestacional de la División de Poderes a quien tanto se le reconoce, como un referente válido de lo que hoy es la idea del Estado moderno, ya sea República Federal, Monarquía Parlamentaria o una combinación de ambos, modelos irreductiblemente inmersos en la base de la división de poderes. Teoría que ha dejado su legado y esencia para organizar y armonizar las funciones del Estado.

Y es necesario aclarar que podrá haber quien no comulgue con lo hasta aquí expuesto, a más aun, podrían no estar de acuerdo, con el reconocimiento a la aportación de la teoría de la división de poderes Montesquieu a la ciencia jurídica, acorde a su tiempo y atendiendo a su contexto, lo cual a nuestro parecer le hace aún más valiosa y evidente su aportación, pues nada surge de la nada, pues la crítica finalmente contribuye a la recreación y surgimiento de nuevas ideas. Aunque cierto es, la dinámica social que es quien finalmente marca la pauta para su propia evolución.

Lo que trataremos de matizar en el presente apartado, es justificar la importancia y la aportación de esa corriente ideológica y de pensamiento de Montesquieu, que plasma y define en su inacabada obra denominada “El espíritu de las leyes” donde recrea su idea y conveniencia de organización tripartita del Estado, con una clara

---

<sup>68</sup> op.cit., p.167

intención de controlar los excesos de cualquiera de ellos, los llamados pesos y contrapesos de un poder frente al otro.

Es Montesquieu quien con su obra, ciertamente inacabada, “El espíritu de las Leyes” a quien se debe su concepción, de organización tripartita del Estado, como el régimen político que más ha de convenir a una sociedad, como una forma de organización política, tendiente a consolidar un mejor gobierno, que no será otro, sino aquel que busque el interés y bienestar del individuo, un gobierno mesurado, que dentro de un entorno de libertad, permita el desarrollo de sus propios habitantes.

Bajo este contexto, ahora es necesario analizar que ocurre en nuestro país en torno a esa llamada división de poderes, y de alguna forma delinear lo que dice la norma constitucional, y que ocurre en torno a esa teoría clásica de la división de Poderes.

Desde una óptica estrictamente legal y formal, refiere el artículo 49 de nuestra Constitución política vigente, lo siguiente:

**Artículo 49.** 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.

Como ya lo hemos apuntado al inicio de nuestra investigación, el modelo del Estado Mexicano, como el de muchos otros países de Latinoamérica, han surgido y se inspiraron del modelo de federación de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 y de las constituciones francesas revolucionarias que condensaron el pensamiento de John Locke , Montesquieu y Rousseau, no como una copia,

aunque su base es esa, pues lo aplicaron acorde a las circunstancias propias de la naciente nación mexicana, tal y como lo apunta Héctor Fix-Zamudio.<sup>69</sup>

Referencia sobre la que no abundaremos mayormente, en cuyo paso histórico no habremos de detenernos y cuyo principio, el de la división de poderes en México, prácticamente ha estado presente en todos los ordenamientos legales constitucionales desde 1812 hasta nuestra actual constitución vigente de 1917, pues no es propósito de esta investigación, dado que ya mucho se ha escrito de ello, repetir por repetir, no tendría ningún sentido y damos por descontado que es un tema ya muy visto y conocido.

Con ello, hemos de coincidir que en México esa tradicional división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) por voz propia de nuestra constitución, formalmente existe, pero que la misma ha evolucionado y ha dado, por así decirlo, frutos, los que se han producido a partir de ella, generando o dando lugar a otros entes distintos, que en nuestra opinión, son órganos de poder sí, pero de segunda generación, como lo son los ahora llamados **Organismos constitucionalmente autónomos** que refiere el texto de nuestra constitución en diversos apartados de ella, y que intentan participar a nivel de los poderes tradicionales con luz propia, pero que ciertamente no ocurre en la realidad.

Quizá por la forma en que surgen éstos, es decir no devienen de un Poder Soberano como por ejemplo del Constituyente de 1916-1917 que dio origen a nuestra Ley suprema, y con ella los llamados poderes fundamentales que dan contenido y personifican a la teoría de la división de poderes; En efecto este tipo de entes jurídicos denominados Organismos Constitucionalmente Autónomos,, surgen en el mejor de los casos, de un mero procedimiento de reforma o adición a nuestra constitución, el cual no tiene la misma valía y relevancia, ni jurídica ni política. En efecto, dichos Organismos, no surgen de la nada, pero son a nuestro parecer producto de esa mutación y apertura de la tradicional teoría de la división

---

<sup>69</sup> FIX-Zamudio, Héctor, "El Principio de la División de Poderes", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM 1987, Tomo II, pp. 624,625.

de poderes, pero que a verdad sabida, corresponden a una distorsión de nuestro marco jurídico fundamental, a quien la denominada clase política comandada por el Ejecutivo Federal y convalidado por el Legislativo, hacen de nuestra constitución un instrumento de control político, cuyo garante es parte del mismo círculo vicioso de corrupción e impunidad que caracterizan a nuestro país.

Es esa distorsión jurídica a nuestro marco constitucional, lo que ha motivado a la clase política gobernante, a referir y señalar que son los hechos sociales y la propia dinámica social, la que ha obligado a las instituciones tradicionales, a dar pauta o cabida a este tipo de organismos que ahora mismo interactúan ya como órganos de control y fiscalización del poder político en México, o como hacedores de funciones específicas de materias como las telecomunicaciones, acceso a la información y la electoral por citar algunos ejemplos, y desde luego como entes auxiliares y complementarios de las funciones del Estado.

Más en ello, no podemos dejar de visualizar que los **Organismos constitucionalmente autónomos**, tienden a ser una extensión de los llamados poderes fundamentales Ejecutivo y Legislativo, principalmente; y con una clara subordinación jurídica y política con éstos, lo que ciertamente no les permite ser realmente autónomos, pues siempre habrá algo que les vincule y someta a quien le deben su creación, integración y funcionamiento. El Ejecutivo propone y el legislativo simplemente ejecuta la voluntad de éste, pero les somete y controla a través de la propia ley que les da origen. Si hay sometimiento, cómo podríamos hablar válidamente de “autonomía” suena a un contrasentido conceptual.

Al final todo queda en una cuestión de voluntad y acuerdos políticos que se gestan en el Ejecutivo Federal y que terminan por aceptar las principales fuerzas políticas representadas en el Legislativo (con la partidocracia); lo que ciertamente parece inevitable, pero que no ayuda, más aun si se trata de órganos de control y fiscalización de los órganos primarios del Estado. Sí, justamente de órganos que tendrían que controlar y fiscalizar a sus creadores, como lo son el Legislativo,

Ejecutivo y Judicial del ámbito Federal, y como ello solo queda en efímeros intentos discursivos, los que hoy tenemos, no son sino entes jurídicos muy limitados en su función y acotados de competencia que les impide realizar su función plenamente.

Como aspectos negativos de dichos Organismos Constitucionalmente Autónomos podríamos decir que los mismos en ocasiones al realizar su función, no son sino meras comparsas de los poderes tradicionales; con cuya creación, tan sólo se ha pretendido aparentar una falsa democracia o descentralización del poder público; lo que a los poderes tradicionales, les permite seguir ejerciendo el control sobre dichos órganos “constitucionales y autónomos.”

No obstante, nuestra crítica anterior, veamos que dice la Suprema Corte de Justicia, en diversos criterios que ha formulado en torno a este tipo de entidades que nutren y participan de la actual división de funciones del poder político en México; lo que consideramos es un intento inacabado, incompleto o ambiguo de nuestro máximo Tribunal por justificar la existencia de este tipo de entes públicos, -hasta ahora a nuestro parecer inconstitucionales- si atendemos a la literalidad de lo dispuesto por el artículo 49 de nuestra Ley Fundamental.

#### **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.<sup>70</sup>**

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los

---

<sup>70</sup> Época: Novena Época, Registro: 170238, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 12/2008, Página: 1871

referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

De una simple lectura, podemos advertir que el garante constitucional, no hace sino tratar de justificar la presencia de dichos organismos dentro de la estructura formal del Estado-Gobierno, sin que a nuestro juicio lo logre plenamente, pues no le es dable decir que aun y cuando no exista precepto constitucional que les regule, son parte del Estado mexicano por cuanto a la función de servicio que prestan a la colectividad.

En este sentido, la corte no hace sino enmendar la plana al Legislativo, ya que en efecto, formalmente no existe ningún artículo en nuestra actual constitución que justifique su existencia y plena validez como Organismos Autónomos Constitucionales, ni algún otro que les posicione a la par de los poderes primarios o fundamentales del Estado Mexicano. En ello, vemos una pobre actuación y poca o ninguna aportación en el criterio de la Suprema Corte, y desde luego inexplicable falta de defensa como garante, frente a la evidente violación a nuestra Ley fundamental.

Lo que evidentemente trasciende y trastoca el principio de certeza y seguridad jurídica del gobernado, ante la evidente actuación de éste tipo de Órganos Constitucionales Autónomos, que funcionan y producen consecuencias de

derecho, sin tener fundamento constitucional alguno que regule plenamente su existencia y legal funcionamiento dentro del marco constitucional. Más aun cuando se trata de interpretaciones jurídicas que realizan los Ministros de nuestra Corte Constitucional, quien se supone, es el fiel interprete de su espíritu y garante del estricto acatamiento y no violación de la misma, de ahí la importancia de su interpretación y trascendencia.

Postura que no compartimos, y por el contrario refutamos, pues la Suprema Corte, bien podría haber hecho un señalamiento al Legislativo advertirle que dichos Organismos Autónomos al no estar plenamente regulados por artículo expreso dentro de la Constitución atentan y violan de manera flagrante la misma; que dichos organismos adolecen de fundamento constitucional; y por ello, mediante el procedimiento correspondiente, conminarle para hacer la adición o reforma constitucional correspondiente. Y sin que lo haga, realizar la declaratoria correspondiente y por tanto la derogación de todo aquello que tenga que ver con este tipo de ***Organismos constitucionalmente autónomos***.

Veamos otro criterio, que contiene otros elementos, pero que al final no clarifica ni logra, desde nuestra modesta opinión justificar su legal funcionamiento y consideración dentro de nuestra constitución.

#### **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.<sup>71</sup>**

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o

---

<sup>71</sup> Época: Novena Época, Registro: 172456, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 20/2007, Página: 1647

competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Tesis de jurisprudencia, ambas, que concuerdan con nuestro planteamiento por cuanto a la idea de la *evolución de los tradicionales poderes* (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y que según se dice, han sido creados por una cuestión de necesidad para hacer más efectiva la función del Estado en pro de la colectividad, lo que parece sensato y razonable; mas dicha evolución da a éstos nuevos entes complementarios de la función pública, una justificación de necesidad basada en la coordinación y armonización de la función estatal, y advierte que con ello no se rompe con la teoría clásica de la división de poderes, dado que surgen a partir de lo que la propia Corte señala como poderes primarios.

Bajo esta tesitura, habrá que decir que si hay primarios, tendrá que haber secundarios, o como lo hemos señalado antes, éste tipo de organismos adjetivados como constitucionalmente autónomos, no son sino entes jurídicos de segunda generación, que en realidad han venido a ser creados por voluntad

manifiesta e implícita de los poderes tradicionales, pues les han impulsado y consentido en su creación.

Generalmente, nacen a propuesta del Ejecutivo federal, el Legislativo les admite a trámite y aprueba su creación y funcionamiento; y el garante de la constitución, el poder “Judicial” tan solo permanece callado y a la expectativa, y sin decir nada, nada que tenga con evitar la violación a la norma constitucional, que según ha dicho, se han creado para atender cuestiones específicas e importantes para los cometidos del Estado mismo; Organismos que ciertamente se han plasmado en nuestra constitución, de manera dispersa, por no decir desordenada, dependiendo de la naturaleza o cometido de los mismos.

Al respecto el ilustre jurista español Manuel García-Pelayo<sup>72</sup> ha escrito algunas notas que nos han parecido interesantes y dignas de comentar, en torno a las características que debe revestir un Organismo Constitucionalmente Autónomo para considerarse al mismo nivel de jerarquía que los poderes primarios -a que se refiere la Suprema Corte de Justicia de la Nación aludiendo, esta última desde luego, al caso de nuestro país, México- quien considera que son cuatro las cualidades relevantes e importantes que deben tener dichos entes jurídicos para poder ser considerados de relevancia constitucional, en una clara alusión a lo que él observa del Tribunal Constitucional en España, como un cuarto poder, y son las siguientes:

a).- Que estén señalados en el propio texto constitucional con una clara definición de qué es, cómo se integra y funciona el mismo;

b).- Que su función sea esencial y determinante para la buena marcha y cometidos del Estado, que ejerza una función que le sea imprescindible y que no la pueda realizar ningún otro ente público;

---

<sup>72</sup> García- Pelayo, Manuel, “*El status del Tribunal Constitucional*” en Revista Española de Derecho Constitucional, V. I, núm. 1, pp. 19-21, 27.

c).- Que esté dotado de plena competencia y poder de decisión, cuyas determinaciones vinculen directamente a la sociedad misma;

d).- Que se encuentre frente a los otros poderes en una situación de paridad, es decir, que no esté subordinado a ningún otro poder público.

Bajo estas consideraciones, es claro que los que actualmente funcionan y existen en México, desde la perspectiva del jurista Español, cuya visión en principio comparte John Ackerman, no aplica para los considerados por la propia Constitución General en nuestro país; pues no tienen el alcance ni la trascendencia, para ser considerados al mismo nivel de los poderes fundamentales que sirven de base a nuestro actual modelo de Estado. Criterio con el que no podríamos estar más de acuerdo, pues como lo hemos sostenido líneas atrás, éstos son ciertamente poderes públicos instituidos y creados sí, pero que no surgen de la nada. Que son producto de esa evolución de la teoría clásica de la división de poderes, y por tanto dependientes y vinculados a los mismos. No hay nuevos poderes, hay nuevos entes encargados de cumplimentar los quehaceres de los tradicionales poderes, y por tanto no pueden ser autónomos ni independientes de ellos.

*Al analizar el caso mexicano rápidamente nos podemos dar cuenta que, estrictamente hablando, ninguno de los organismos constitucionalmente autónomos en nuestro país cumple con las características necesarias para ser considerado "órgano constitucional y autónomo" de acuerdo con la perspectiva de García-Pelayo<sup>73</sup>.*

Bajo este contexto, es factible pensar que los llamados Organismos Constitucionales Autónomos que a la fecha existen en nuestro país, en efecto no son sino meros entes jurídicos que sirven de manera específica a los fines del Estado y cuya existencia se encuentra plasmada sí, pero no por ello reconocida su naturaleza y fundamento por el propio texto constitucional, ante lo cual, razonablemente se cuestione su legalidad; y no por ello, a la par de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que conforman los poderes constituidos del

---

<sup>73</sup> Ackerman, John, op. cit., p.22

Estado federal, como erróneamente han señalado los Ministros de nuestro más alto tribunal.

Quizás tendríamos que aceptar –de manera un tanto obligada- que formalmente la Corte tiene razón, por el mero hecho de que dichos Organismos aparecen dentro del texto constitucional y porque lo ha externado en diversos criterios jurisprudenciales la propia Corte, sin embargo, substancialmente, en el fondo, no existen al mismo nivel que los poderes fundamentales, no son plenamente autónomos sino independientes y corresponsables con sus creadores a quien rinden cuentas e informan, de tal suerte que ciertamente no cumplen con los criterios enunciados de la visión y análisis de García- Pelayo.

Asemejarlos jerárquicamente con los que expresamente señala y reconoce en forma exclusiva el texto constitucional en su artículo 49, es ahora mismo, una aberración jurídica, gramatical, sistemática, funcional y conceptual; pues los mismos, siguen siendo dependientes de la voluntad política de los poderes primarios que expresamente reconoce la propia Corte Federal, subordinados de un modo u otro pero dependientes de principio a fin frente a los tradicionales poderes.

Por ello, en nuestra opinión al tratar de construir un concepto de este tipo de entes jurídicos, debemos de partir, de identificar que se trata de *entes de segunda generación*, respecto de los poderes primarios a que se refiere el artículo 49 de nuestra Constitución. *Una extensión* de los mismos que vienen a cubrir esos espacios de vacío institucional, que no atienden eficazmente los poderes fundamentales.

Políticamente, también podríamos inferir que con la creación de los mismos, se ha intentado dar ante la opinión pública, un sesgo democrático por cuanto a su creación, integración y funcionamiento; dado que con ello, se busca dar ante la opinión pública una imagen de desapoderamiento y descentralización del poder

político, aunque en los hechos, y no obstante de ser creados bajo el mote de “Organismos Constitucionalmente Autónomos” cierto es que no hacen sino ser comparsa, generalmente, del Mandatario Federal en turno, quien en su integración, impulsa y les propone para el cargo a sus titulares, lo que definitivamente les resta autonomía, más aun, cuando tienen que ser aprobados y sancionados por el Legislativo quien también cobrará factura de ello.

Es decir, no podemos hablar de autonomía en dichos órganos, mientras en su creación sigan siendo dependientes de los tradicionales poderes del Estado, ni tampoco aceptar que se encuentran investidos de las mismas Potestades que sí tienen por ejemplo el Legislativo y Ejecutivo Federal, a quienes les respalda el voto ciudadano acorde con las reglas electorales, ahí hay un pleno mandato popular que les legitima y respalda.

En tanto que los Organismos Constitucionales Autónomos, como auxiliares de la función pública, por lo menos en México, nacen de la voluntad de unos cuantos, precisamente del acuerdo pactado en las áreas de la partidocracia, donde el ciudadano común no opina ni participa de ello, y no es que se cuestione que si lo haga, lo que ocurre es que a la postre al no tener éstos el vínculo y compromiso con la sociedad, con los ciudadanos, solo se limitan servir a los intereses de quienes les crearon desde las más altas esferas del poder, a quienes deben de manera directa su propia existencia y consideración para el cargo.

Bajo este tenor, bien podríamos decir que: “no podemos tratar ni ver igual a los desiguales” No cabe la igualdad cuando no hay paridad de recursos entre entes distintos que quieran aparentar que lo son, tan solo porque se plasme en la propia constitución y lo reafirme la Corte, y menos aun cuando su propia actuación pueda ser cuestionada y revocada por otro ente de poder; entonces no hay autonomía sino dependencia de un ente superior o con mayores atributos que este mismo.

No hay un poder originario que les respalde a este tipo de Organismos Constitucionalmente Autónomos, y por tanto, los mismos se encuentran desprovistos de legitimidad política, de autoridad moral frente a la colectividad, de carencia de sustento jurídico y político en su creación y funcionamiento; y en segundo término, porque la autonomía e independencia, les es meramente discursiva respecto de los otros poderes. Y es el propio jurista John Ackerman quien refiere sobre ello, y cito:

*En un sistema democrático, los ciudadanos eligen a sus representantes, y teóricamente en la siguiente elección los llaman a cuentas por su desempeño. A su vez los representantes elegidos nombran y llaman a cuentas por su desempeño a los servidores públicos. Se supone que esta cadena de responsabilidad debería asegurar la gobernabilidad y el Estado de derecho, ya que al final de cuentas los empleos de todos los servidores públicos dependen en última instancia del voto popular.”<sup>74</sup>*

Con lo que válidamente podríamos coincidir con la visión de García-Pelayo, y afirmar categóricamente que actualmente los *Organismos Constitucionalmente Autónomos* que existen en México, referidos en el propio texto constitucional, no pueden ser considerados a la par, o mejor dicho con el mismo rango de jerarquía que los enunciados por nuestro artículo 49 constitucional; y que atento a ello, los criterios de la Suprema Corte que intentar explicar la naturaleza jurídica de los mismos, resulta ser una interpretación ambigua, imprecisa, equivocada e irresponsable, pues siendo éste el Garante de la constitución, ha permitido un sinnúmero de violaciones a la misma.

Pero bueno, entonces qué son, cabría preguntarnos. Pues bien podríamos decir que, son entes jurídicos que participan de la función pública, y vinculados con los poderes fundamentales o primarios del Estado, cuya función sirve a estos últimos para cumplir con sus cometidos como ente de gobierno, y según se ha dicho por los Ministros, para beneficio de la propia sociedad.

---

<sup>74</sup> *Ibíd.*, p. 209

Los que como hemos apuntado, sin importar que su mención, funcionamiento e integración se encuentre plasmado en la propia constitución, resulta indebido, ocioso e innecesario, y por tanto, inadecuada su consideración de éstos, dentro del texto constitucional, lo sí en efecto denota una evidente falta de técnica legislativa, y bien podríamos decir de falta de compromiso de nuestros legisladores y Ministros de la Corte que no les importa violar la propia Constitución a la que han jurado y protestado cumplir y respetar acorde con su función pública.

#### **4.1.- Los Organismos constitucionalmente autónomos en México.**

Lo que hoy conocemos como Organismos constitucionalmente autónomos a nuestro parecer, surgen a partir de la implementación en México de llamado modelo neoliberal que impulsara principalmente Carlos Salinas de Gortari Presidente de la república de 1982 a 1988, -aunque su antecesor inicio con algo que llamo la Descentralización Administrativa- quien habla de la necesidad de aperturar las fronteras al nuevo modelo económico que imperaba ya en el mundo, la llamada Globalización Económica, a la que advertía había que entrarle para no quedar en el atraso; lo que de manera elocuente impulso y materializo con la suscripción de famoso acuerdo trilateral entre los Estados Unidos Americanos, Canadá y México al que tanto se ha cuestionado, pero que de una u otra manera hemos tenido que cumplir aun sin saber sí hemos ganado algo con ello, o sí sólo hemos sido víctimas del mismo.

John Ackerman en su obra intitulada *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado Democrático*, entre otras obras y ensayos, aborda ampliamente el tema que hoy nos ocupa, y ha señalado al respecto lo siguiente:

*La actual proliferación de nuevos organismos autónomos a nivel internacional también pone en cuestión postulados fundamentales de las teorías clásicas de la democracia y nos invita a preguntarnos si hoy asistimos al surgimiento de un nuevo poder público. Los nuevos organismos buscan expandir la clásica división tripartita del poder con el fin tanto de fortalecer la*

*vigilancia y el control de las acciones gubernamentales como de inaugurar nuevas sendas para la participación ciudadana en los asuntos públicos.*<sup>75</sup>

En efecto, en la actualidad vemos una serie de cambios vertiginosos que nos dan muestra del dinamismo social, de los cambios que experimenta el mundo, y con ello, la necesidad de adecuar su marco normativo, el marco de actuación de las instituciones, a la exigencia que nos impone el llamado nuevo mundo de la globalización, lo que invariablemente nos vincula y afecta en las relaciones comerciales, políticas y sociales con otros países, con otros organismos de diversa índole y hasta con grupos económicos y políticos que cuidan sus particulares intereses, como los llamados grupos preponderantes que prestan servicios o bienes que ahora le son básicos al Estado y a la propia colectividad.

Pues en efecto, aun ese tipo de vinculaciones exteriores, es decir, del ámbito internacional, han incidido en la ahora proliferación de este tipo de Organismos Autónomos, como parte de un acuerdo de apertura democrática y de respeto a los derechos humanos dentro del marco del llamado Estado neoconstitucionalista, que va más allá del llamado Estado de Derecho.

Sin embargo, es preciso acotar, que a nuestro parecer, no hay nuevos poderes, lo que hoy tenemos como ya lo hemos precisado líneas atrás, por lo menos en México, corresponde a organismos de segunda generación que vienen a colmar, a completar las actividades de los poderes básicos, por cuanto a la fiscalización de la aplicación y buen uso de los recursos del erario público, o bien a desempeñar la prestación de un servicio o realización de una actividad importante y preponderante para la propia colectividad.

Lo que ciertamente no podemos afirmar en torno a otros países donde igualmente existen este tipo de organismos constitucionales, aun con otro nombre o denominación, o incluso con otro enfoque pero que tiende a la fragmentación o reparto del poder dentro de la función pública, donde discursivamente, se dice, se procura la inclusión, vigilancia y participación de actores de la propia sociedad

---

<sup>75</sup> Ackerman, John, ob.cit., p. 5

civil, -sin que a nuestro parecer, en México, realmente se haga y cumpla- como órganos de control de los poderes públicos.

El Estado siente la necesidad de transparentar y democratizar su función pública, y pugna por ello mediante distintos medios, ya políticos, sociales, académicos o publicitarios, por legitimar su actuación y desempeño frente a la opinión pública frente a una sociedad cada vez más crítica y demandante.

Ejemplo claro de ello, y quizá porque le es necesario y no por voluntad, es el caso de la función electoral donde se habla de la ciudadanización de los órganos electorales, por poner un ejemplo y con el claro propósito de vincular y transparentar los procesos electorales; que se logre el propósito es otro asunto, aunque en los hechos la sociedad sigue siendo desconfiada al respecto, dado que terminan siendo organismos que aunque autónomos y estar referidos en la constitución general, no logran su plena aceptación ni alcanzan a trascender, sin la necesaria aceptación de la opinión pública, de quien de lograrlo, adquieren un status político y moral que les puede llevar a su fortalecimiento, como en el caso del extinto IFE, y en sentido inverso, a su debilidad institucional e ineficacia en su actividad.

Cuáles son estos organismos “constitucionales y autónomos” que desde nuestro punto de vista, al no gozar de un sustento jurídico que les justifique dentro de nuestra Ley suprema, ni contar con una real autonomía e independencia, participan en el ejercicio del poder público en México, aunque cierto es, en los hechos operan y producen consecuencias de derecho que vinculan y obligan a las instituciones y al ciudadano común.

Quizá lo precario de su aceptación de la propia sociedad, provenga y se deba a la forma que han sido creados, y del centralismo y manejo político a cargo de los poderes fundamentales, principalmente del poder Ejecutivo, al respecto John Ackerman como ya lo señalamos en nuestro punto de partida, nos señala los siguientes:

*al Instituto Nacional Electoral, INE, a la Comisión Nacional de Los Derechos Humanos (CNDH), al Banco de México (BM), y más recientemente, al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG), al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INA), a la Comisión Nacional de Competencia Económica (COFESE), y al Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL). Y como organismos semiautónomos, al Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), y matiza que se ha incrementado significativamente la Autonomía de otros órganos como la Auditoría Superior de la Federación (ASF).<sup>76</sup>*

*La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), por ejemplo, de ninguna manera podría ser considerada como un organismo que “participe en la dirección política del Estado”, dado que rigurosamente no ejerce autoridad pública alguna. Sus acciones más importantes son simples “recomendaciones”, no “decisiones políticas”. El Ombudsman tampoco cuenta con poder supremo en su ámbito de competencia, ya que todas las violaciones a los derechos humanos también deberían ser simultáneamente investigadas y resueltas tanto por los contralores internos de los Poderes Ejecutivos como por el Ministerio Público y eventualmente por el Poder Judicial.<sup>77</sup>*

Si no son en esencia plenamente autónomos ni independientes, entonces prácticamente todos esos Organismos “Autónomos” plasmados indebidamente en el texto constitucional, son y forman parte de la Administración Pública Federal, y si ello es así, específicamente podrían encontrar su fundamento, su marco de actuación, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero no en nuestra Ley Suprema, lo que como ya hemos apuntado, resulta innecesario, ocioso y violatorio de la misma. En torno a ello, John Ackerman, señala en dos distintas obras de su propia autoría y sobre el mismo tema, lo siguiente:

*De acuerdo con una lectura estricta del primer párrafo del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) los*

---

<sup>76</sup> Véase pág. 124 y 125 del presente capítulo.

<sup>77</sup> John M., Ackerman, Ob. Cit. p.22-23

*organismos constitucionalmente autónomos no tienen cabida en el orden jurídico mexicano: “El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial”. Al no formar parte de los poderes tradicionales del Estado, estos organismos no comparten “el supremo poder de la federación” y por lo tanto no podrían ejercer autoridad pública alguna.*<sup>78</sup>

Lo que nos invita a reflexionar sobre el contexto que guardan los mismos con la idiosincrasia de la política en México. ¿Cuál es su verdadera razón de ser y existir de dichos Organismos ? pues la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, a nuestro parecer, no ha podido dejar claro la naturaleza de los mismos, y si en cambio ha tratado de justificar su existencia en el texto constitucional, y francamente sin conseguirlo. ¿El garante se convirtió entonces, en cómplice de la violación a nuestra Ley fundamental? Pues eso es a simple vista cierto.

Tratemos de construir un concepto de los mismos acorde a su funcionalidad, eficacia y trascendencia para la colectividad y desde luego, a la forma en que han surgido, es decir, su origen y creación. No sin antes dejar claro que desde nuestra óptica coincidimos plenamente con el jurista español García-Pelayo,<sup>79</sup> en su análisis jurídico, en torno a las características básicas que debe reunir un organismo jurídico que participe del ejercicio del poder público, a nivel constitucional para ser equiparable jerárquicamente con los poderes fundamentales de un Estado.

Como lo hemos apuntado, los Organismos Constitucionales Autónomos, son entes jurídicos que participan del ejercicio de la función pública, y que forman parte del Estado, con funciones y actividades específicas, que resultan importantes para la colectividad y el propio Estado; y participan en dos vertientes: 1. Como órganos de fiscalización y control del poder público. 2. Como hacedores de una actividad o función específica que

---

<sup>78</sup> John M., Ackerman, *Organismos Autónomos y la nueva División de Poderes en México y América Latina*, México, s.f., UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.1. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

<sup>79</sup> Ob.cit.

sirve a las obligaciones y cometidos del Estado. Organismos que son invariablemente entes auxiliares y complementarios, vinculados y dependientes segunda generación, respecto de los poderes fundamentales o primarios a que se refiere el artículo 49 de nuestra Ley Fundamental.

Coloquialmente podríamos decir, tan solo por hacernos entender, lo siguiente: Atreverse no es cosa fácil, pero no intentarlo es aún peor, por ello, trataremos de construir una modesta propuesta de redacción para ser **adicionada** a nuestro actual artículo 49 constitucional, claro mediante el procedimiento respectivo, lo que hacemos en ánimo de dar cabida y fundamento legal a esos mal llamados *Organismos Constitucionalmente Autónomos* que han sido incorporados irreflexivamente, a nuestro parecer, en el texto constitucional.

Refiere expresamente nuestro artículo 49 constitucional actual:

**Artículo 49.** 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.

Nuestra propuesta y aportación es la siguiente:

**Artículo 49.** *“El supremo poder de la federación para su ejercicio, se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*Y para su debida funcionalidad, los poderes federales podrán crear de manera coordinada y mediante la justificación necesaria, entidades que auxilien y coadyuven con las actividades propias de cada uno de ellos, y que sean*

*necesarias para una mayor eficacia frente a la colectividad de las obligaciones y cometidos que sean responsabilidad del Estado. Entidades que podrán ser autónomas en su actividad y funcionamiento, acorde a la ley que les regule.*

*Dichas entidades, podrán funcionar, como órganos de fiscalización y control de los poderes públicos, en cuya integración, se deberá procurar y contar, invariablemente, con la participación abierta de la sociedad civil, quien podrá señalar las irregularidades que observe en la aplicación de recursos públicos o desvió de conductas en las instituciones y/o servidores públicos de las mismas, que atenten contra el interés de la colectividad.”*

*Irregularidades de las que se deberá dar vista a la contraloría interna del órgano e institución que corresponda, y tratándose de aquellas que se refieran a una inadecuada aplicación o fiscalización de los recursos del erario público, será la Auditoría Superior de la Federación quien realizara la investigación, y en su caso, el procedimiento correspondiente. De dichas irregularidades se deberá pronunciar, invariablemente en definitiva la autoridad competente que conozca del asunto.*

La propuesta considera desde luego, dar plena vigencia a lo que se establece en su segundo párrafo, y evitar con ello, lo que ciertamente hoy ocurre en la realidad social y política, y es precisamente, acotar y limitar ese poder excesivo que ahora mismo detenta el Ejecutivo Federal quien ejerce una hegemonía política directa, aunque disfrazada, de injerencia que impide la “autonomía” en la gran mayoría de los Organismos Constitucionales Autónomos, lo que es un contrasentido con el espíritu y esencia del federalismo, *como lo es la no concentración del poder político*, y si en cambio, la división de funciones y competencias en los tres órdenes o niveles de gobierno.

En este sentido, Diego Valadés destacado jurista mexicano e investigador de la UNAM, ha señalado puntualmente en torno a la necesidad de dotar a este tipo de Organismos de plena autonomía y más aun tratándose de la fiscalización de los recursos del erario público, al referirse, concretamente al tema de la necesaria autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, lo siguiente:

*Esa potencial reforma constituye un ajuste mayor en la estructura del poder en México, que debe ser contemplada con la mayor serenidad y seriedad, como ha sido la constante en este foro, y como estoy seguro que se hará una vez que las instancias del poder avancen en esa dirección.*  
80

En nuestra modesta opinión, si ello es así, habrá que preguntarse: ¿Cómo y cuándo avanzaran esas instancias que no precisa? Determinadas las instancias, habrá que ver: ¿Si esas instancias, tendrán voluntad política para ello? Y termina diciendo que se hará, lo que nos habla de un tiempo futuro, dice: es que será luego, con el tiempo.

Retrasar en México una reforma integral que tienda a crear un ente capaz de abatir la corrupción y ejercer la fiscalización y aplicación de los recursos del erario público, e incluso la falta de probidad y la aptitud del servidor público para ocupar el cargo dentro de la función pública, *es algo que ya no puede esperar*, los niveles de percepción de falta de probidad y el indebido ejercicio del poder público para hacerse de grandes fortunas y privilegios que por mucho rebasan lo tolerable. El país y la sociedad reclaman probidad, aun tratándose del Presidente de la República, y aún más de éste, el México de hoy no aguanta más.

Así que con el debido respeto, más vale impulsar desde ya dicha reforma, desde la propia base de la Sociedad civil, y no esperar a que nuestra actual clase gobernante y representantes avancen en un sentido que obviamente nos les interesa, pues se trata de crear un ente capaz de auditarles principalmente a ellos mismos y por ende acabar con sus privilegios, que son ahora mismo el fiel ejemplo de corrupción y no hay quien les pare.

En ese mismo foro: *Seminario en torno a la necesidad de dotar a la Auditoría Superior de la Federación de plena Autonomía* **Manuel Bartlett** Senador de la República, y con una vasta experiencia en el entorno político, señaló lo siguiente:

*El objetivo constitucional no puede ser más válido. El poder tiene que ser auditado, para garantizar la transparencia de su actuación, el manejo*

---

<sup>80</sup> Valadés, Diego, “Autonomía, Fiscalización y Control del Poder” en seminario: Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, UNAM Instituto de investigaciones Jurídicas, agosto 2012. [www.juridicas.uman.mx](http://www.juridicas.uman.mx)

*honesto de recursos públicos, su apego a la ley, a los planes y programas formalmente elaborados para el cumplimiento de sus funciones. Rendir cuentas reales, verificadas a la representación nacional, y de ahí al pueblo mandatario.*<sup>81</sup>

Pues entonces se requiere de una representación confiable, una que no sucumba ante los embates de los privilegios que ofrece el círculo del poder, una que sea realmente el freno de los apetitos y excesos del poder Ejecutivo a quien justamente hay que exigirle cuentas de su gestión encargada.

Analicemos la siguiente idea. En una especie de vuelta al origen. ¿Por qué no invertir la pirámide? Que el mandante del gobierno sea el principal protagonista de las revisiones y auditorías que se practique a los órganos del Estado. Si se trata de empoderar al ciudadano de pie de las herramientas necesarias para tomar parte y ser protagonista en un órgano de control, de fiscalización de la correcta aplicación de los recursos públicos, y de la justificada rendición de cuentas, en una clara alusión a los dineros, es decir: ¿Qué se obtiene y cómo se gasta?

Lo que resulta claro, es que los poderes del Estado (Legislativo “Diputados y Senadores”, Ejecutivo con sus Secretarios de Estado, Judicial Jueces y Magistrados) sus integrantes todos, no están dispuestos a ser auditados, eso queda claro; pues no se colma la necesidad de ello con meros discursos, se trata, se requiere de acciones concretas como las que ya han ocurrido en países hermanos y cercanos como Venezuela y Ecuador<sup>82</sup>, quienes han incorporado entes jurídicos dentro de su propia constitución que involucran y dotan de poder al ciudadano, a la sociedad civil, y con ello, procuran un antídoto mayormente eficaz para combatir la corrupción o el desvío de poder, lo que sin duda constituye un

---

<sup>81</sup> Bartlett, Manuel, *ibidem*, p. 90

<sup>82</sup> \**Constitución Política de Venezuela*. artículo 136 El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, **Ciudadano y Electoral**, Et, al... artículos 273-279 [www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Venezuela.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf)

\*Constitución Política de Ecuador, Artículos 207-210, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en [www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/NovaConstitucionEcuador.pdf](http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/NovaConstitucionEcuador.pdf)

gran paso en torno a un Organismo Constitucional Autónomo *dotado de facultades y capacidades* para auditar y sancionar a quienes se apartan de la legalidad y con ello atentan contra los intereses de la colectividad.

Corrupción e impunidad, que a nuestro juicio es algo sumamente difícil de enfrentar y abatir, mientras la cultura y el pensar del servidor público y del político en general, siga siendo de muy corta altura de miras y de poco compromiso con su entorno social; pues con ello seguiremos viendo a nuevos ricos, a costa de su paso por el servicio público. En efecto, hoy es común ver que alguien que ya gobernó, que ya fue legislador o titular de alguna dependencia del gobierno, y que después de ello se cambie de su localidad de origen, se aislé de su entorno social que le impulso y les llevó a ser su representante.

Se trata de personajes que aprovechando del manto protector de la impunidad, y mediante subterfugios legales han logrado justificar su gestión, aunque moralmente no puedan enmendarse frente a la opinión pública, de la que se ven obligados a desaparecer. Su prestigio y honorabilidad ha sido el precio a pagar; lo que no parece importar mayormente a la clase política que hace de este tipo de conductas su día a día, su forma habitual y normal de vida. La ética y la moral dentro del servicio público no es algo que les importe o conmueva.

Bajo el anterior escenario, la función pública no es ahora, sino un lastre social al cual hay que combatir o eliminar de raíz e iniciar de nuevo, y es aquí donde cobra importancia la participación de la sociedad en su conjunto, pero desde luego, con la participación de cada ciudadano en lo individual. Empoderar al ciudadano mediante el ejercicio de su máxima potestad soberana como lo es el sufragio, cobra ahora más importancia que nunca; refrendar o no la confianza en quienes nos representan y gobiernan, en valorar y poner en la balanza su gestión, sí lo han sabido hacer con responsabilidad y buen juicio, o habrá que darle la oportunidad a quien postula poder hacerlo mejor.

Al respecto, en torno al tema de la necesaria rendición de cuentas, vinculándolo con el ciudadano y el aspecto electoral que le atañe, nos ha gustado una idea que ha manifestado **Luis Carlos Ugalde** quien ha dicho lo siguiente:

*A nivel federal los agentes directos del electorado son el presidente de la República y los legisladores. Cada seis años, los electores escogen al titular del Ejecutivo, a quien le delegan las funciones ejecutivas del gobierno. Debido a que el electorado es un principal colectivo, enfrenta una segunda ronda de problemas de acción colectiva, esta vez para supervisar que ese agente (el presidente) realice sus funciones con honestidad y cumpliendo el mandato de los electores.*

*Para ello, el electorado delega a un segundo agente –el Congreso- la autoridad para fiscalizar y exigir cuentas al primer agente –el presidente. De esa forma, el electorado como principal colectivo desarrolla dos cadenas de delegación directa, una con el Ejecutivo y la otra con el Legislativo.<sup>83</sup>*

Lo que ciertamente no ocurre en México, donde el Ejecutivo ejerce un control político sobre gran parte de los integrantes del Congreso, sobre todo de sus correligionarios y fracciones que pactan y convienen con ellos para formar mayoría en las votaciones del pleno; y de esta forma, y mediante mecanismos poco transparentes y compromisos políticos es como lamentablemente se mueven los hilos de la política en México.

---

<sup>83</sup> Ugalde, Luis Carlos, “Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México”, en cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, IFE, 2000 México, p. 36

Finalmente, hagamos un recuento de cuáles son esos organismos constitucionalmente autónomos que hoy en día tenemos en México, de quien dependen y cuál es su actividad preponderante; acotando que su aparición será acorde a como cronológicamente les hemos encontrado en el texto constitucional, ya expresamente, o por la materia y actividad de los mismos.

### Organismos Constitucionalmente “Autónomos” en la Constitución.

Organismo	Función y Fund. Constitucional	Dependencia y vinculación	Grado de Autonomía	Observaciones
Comisión Nacional de Derechos Humanos. CNDH	Conoce y promueve la no violación de Dx's humanos. 102 “B” et, al...	Poder Legislativo. Con obligación de informar x año a los 3 Poderes	De gestión y presupuesto, Personalidad Jurídica y Patrimonio propio	Emite recomendaciones no vinculatorias. No conoce de asuntos...
Inst. Nac. De Acceso a la Inf. y Prot de Dtos. Per. INAI y DP	Garante del libre acceso a la información pública. art. 6º	Senado y sujeto a Leyes de LGTAIP y LFPDP “Veto del Ejecutivo”	Plena. Org. Colegiado, especializado, personalidad Jurídica y Patrimonio propio.	Resp. Vinculatorias e inatacables. Se coord. Con ASF y INEG
Inst. Nacional para la Evaluación de la Educ. INEE	Garante de la calidad educación y desempeño magisterial. Art.4º frac IX	Legislativo y Ejecutivo. Estado: Fed, Edo's y Mun.	Plena, Personalidad Jurídica y Patrimonio propio.	Obligación del Estado con la concurrencia de los 3 órdenes de Gob.
Inst. Nac. De Inf. Estadística y Geografica. INEGE	Resp. De recopilar y Sist. Inf. Estadística y Geográfica. Art.26 “B”	Ejecutivo y Senado	Solo Técnica y de gestión; personalidad jurídica y Patrimonio Propio.	La información ahí concentrada es oficial y de uso obligatorio
Inst. Nac. de Evaluación de la Pol. De Des. Soc. INEPDS	Medición y grados de marginación social y pobreza Art.26 “C”	Cam. Dip y Ej. Fed. “veto” obligación. De inf. x año a los 3 Poderes de la Unión	Plena, Personalidad Jurídica y Patrimonio propio	Recomendaciones de la materia para los 3 órdenes de Gob.
Banco Central de México. BM	Política monetaria, regulación financiera y tipo de cambio. Art. 28	Estado= Ejecutivo Fed. Propone en su integ. y el Senado ratifica y aprueba.	Autonomía Plena en funcionamiento y administración	Con una clara injerencia del Ejecutivo y Sría. De Hda.
Comisión Federal de Competencia Económica COFECE	Garantizar la libre competencia y combatir los monopolios. Art. 28.	Legislativo y Ejecutivo. Plan de trabajo x año e inf. Trimestral. Frac. VIII	Plena, Pers Jur. y Patrimonio propio. Indep. En decisiones Organización y func.	Son actividades preponderantes para el Estado.
Instituto Federal de Telecomunicaciones IFETEL	Responsable de la Radiocomunicación y Telecomunicaciones	Legislativo y Ejecutivo. Plan de trabajo x año e inf. Trimestral. Frac. VIII	Plena, Pers Jur. y Patrimonio propio. Indep. en decisiones Organización y func	Son actividades preponderantes para el Estado.
CNH y CRE <sup>84</sup>	Comisiones: 1 Nacional de Hidrocarburos y, 2 Reguladora de Energía.	Ejecutivo Federal. Órganos de coordinación.	Ninguna. Art. 28 Const.	Son sólo órganos reguladores q dependen y sirven al Ejecutivo Fed.
INE	Autoridad única en materia Electoral en México. Art. 41 V “A”	En su integración de la Cám Dip. y dependencias vinculadas al Ejecutivo	Plena, Pers Jur. y Patrimonio propio. Indep. En decisiones Organización y func.	De competencia nacional y rectora de elecciones Nacionales y Estatales
“Auditoría Superior de la Federación”...de la Cámara de Diputados ASF*	Vigilancia y aplicación de los recursos Fed. Revisión de la cuenta pública. Art. 79	Cámara de Diputados y Ejecutivo Federal. Hace revisiones x cuenta y cargo de otros	Solo Técnica y de gestión.	Se vincula con la Fiscalía Esp. En Combate a la Corrupción, y ejerce acciones ante TFJA.
Consejo de la Judicatura Federal. CJF*	Su función esencial es designar, adscribir, ratificar y remover Jueces y Magistrados Art. 100	Del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Solo Independencia Técnica y de gestión.	Órgano de Administración y Control interno

<sup>84</sup> \* Entidades, todas que desde nuestro particular punto de vista, al estar sujetas a la revisión e injerencia política de otro poder, de los llamados primarios, no son en estricto sentido, Organismos Constitucionalmente Autónomos, sino a creaciones prácticas o funcionales que sirven a cada poder con el que se encuentran vinculadas, en acciones de : coordinación, de Auditoría y fiscalización de recursos; o con funciones y actividades específicas por materia, las que no son imprescindibles para las funciones básicas del Estado.

Así las cosas y acorde con la tesis del Jurista Español García-Pelayo -con la que estamos muy de acuerdo- precisada y comentada ampliamente líneas atrás, hemos de poder concluir que acorde con lo expresamente dispuesto por los artículos 74 Frac. VIII, en relación con el 93 párrafo segundo de nuestra Ley fundamental lo siguiente:

1. Que los diversos entes jurídicos referidos en igual número de artículos del texto constitucional como Institutos u Organismos y que la Corte asume y adjetiviza como Organismos Constitucionalmente Autónomos, acorde con la presente investigación, son estos inexistentes, pues no tienen la jerarquía necesaria para interactuar al mismo rango o nivel de aquel que corresponde y tienen expresamente los poderes fundamentales.
2. Que a dichos entes jurídicos, carecen de fundamento jurídico, aun y cuando equivocadamente se les ha pretendido convalidar, por la sola referencia de ellos en el texto constitucional, pero que no por ello, encuentran sustento legal alguno que les justifique plenamente.
3. Que dichos entes jurídicos nacen de la voluntad y consenso de los poderes fundamentales y tradicionales, a los que permanecen vinculados por disposición expresa de la propia constitución, por lo que es incorrecto y jurídicamente erróneo, dotarles discursivamente de una Autonomía y jerarquía constitucional que no tienen ni ejercer plenamente, dado que son entes auxiliares de los poderes públicos fundamentales del Estado mexicano.
4. Considerando las características que deben revestir los Organismos constitucionales Autónomos – acorde con la tesis de García-Pelayo con la que coincidimos en lo esencial- para participar al mismo nivel y jerarquía que los Poderes Fundamentales; válidamente podemos concluir que las interpretaciones y razonamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pretender justificar su existencia, son equivocadas e insuficientes para avalar su falta de fundamentación precisa de dichos entes dentro del texto constitucional.

5. Que en el Estado Mexicano no existen nuevos poderes públicos que participen de las mismas calidades y condiciones que los que expresamente refiere el actual y vigente artículo 49 constitucional. Y con ello la división tripartita del Poder público en México, no es otra que la correspondiente al Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

6.- En este orden de ideas, podemos señalar que la teoría tradicional de la división de Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no encuentra de momento, mayor trastócamiento en su aplicación, conceptualización y vigencia en México, ya que en el fondo los Organismos Constitucionalmente Autónomos que existen en la constitución mexicana, no son sino producto de la fragmentación del poder público, que ahora se distribuye en funciones y actividades de los poderes fundamentales del Estado, vía “Organismos Constitucionales Autónomos” que éstos mismos han creado para cumplir con los cometidos del Estado.

Por ello, las jurisprudencias de la Suprema Corte de la Nación son una mala interpretación de la naturaleza jurídica de los Organismos Constitucionales Autónomos que existen referidos en la constitución, y por tanto sus tesis resultan equivocadas, inaplicables, inatendibles e insuficientes.

Luego entonces, los **Organismos Constitucionalmente Autónomos** que existen referidos en nuestra constitución, de manera dispersa y muy irregular, coincidiendo con la visión de John Ackerman, son inconstitucionales y violan flagrantemente lo dispuesto por el 49 de nuestra Ley fundamental, al existir al margen de los llamados Poderes supremos de la federación.

No hay nuevos Poderes Supremos constitucionales paritarios que compartan el ejercicio del poder, es decir, otros nuevos y diversos a los que se refiere el artículo 49, lo que sí tenemos son entes institucionales creados por ellos mismos, que sirven y dependen en todo momento de éstos; que en el fondo no son sino una extensión de los mismos, a los que no les viene bien la autonomía ni independencia, que no sea otra más que funcional y organizativa, pero eso sí, invariablemente supeditados a la voluntad de esos poderes fundamentales, y desde luego a la aceptación o no de la colectividad quien les dará presencia

institucional o les criticará ante un pobre desempeño, que podría devenir en su pronta desaparición de ser el caso.

En conclusión, los Organismos Constitucionales Autónomos que figuran en nuestra constitución, no son constitucionales por el solo hecho de que se les mencione ahí, dado que carecen de justificación de ello; ni tampoco son autónomos; y menos coexisten a la par jerárquicamente con los poderes fundamentales; su funcionalidad por ello deviene en ilegal, y los mismos no son sino una extensión del gobierno federal, quien con ello, no hace sino matizar la excesiva centralización del poder político en México y particularmente del Ejecutivo federal a quien y obedecen dichos organismos.

#### **4.2.- La centralización de funciones de la federación en el Estado Mexicano.**

Paradójicamente, la proliferación de Organismos Constitucionales Autónomos en México, lejos de poder hablar de una dispersión del poder político, de una mayor apertura hacia una división de funciones y actividades; de una desconcentración del centro hacia las periferias, y no precisamente a las Autonomías de las entidades Federativas, nos encontramos frente a una centralización del poder político; donde en efecto las decisiones se toman desde el centro, ya sea de manera directa con la creación de leyes Generales u Organismos de competencia nacional cuya actividad trastoca y trasciende al ámbito de las autonomías de los estados locales, lo que como hemos dicho es en contrasentido para el sistema federal que como País decimos ser en México.

Lo que en mayor o menor medida, únicamente viene a matizar los rasgos de un Presidencialismo autocrático, que en los hechos es lo que de común vive el país, y que se sobrepone en prácticamente todos los ámbitos del poder político, económico y social en México.

Lo que es un contrasentido, con los postulados del Federalismo, que no tiene mayor explicación, sino aquella que descansa sobre los usos y costumbres dentro de la política en México, desde que se doto de facultades plenipotenciarias al ejecutivo, quien ejerce poderes fácticos que sobrepasan a cualquiera de los otros

dos poderes: Legislativo y Judicial, cuyos integrantes en mucho tienen compromiso con el ejecutivo y no buscan ni desean renunciar a los beneficios personales, a los nichos de privilegios que el poder les brinda. Acotando que se trata de las fracciones mayoritarias en el congreso y de sus correspondientes aliados o comparsas de ellos; y de algunos integrantes del Poder Judicial que han sido propuestos por éste para el cargo.

En torno a esto, Diego Valadés haciendo alusión a esos poderes fácticos de que se encuentra investido el Ejecutivo Federal, desde antaño, ha señalado:

*...En México el sistema federal se planteó, a la inversa, para atenuar la tradición centralizadora virreinal pero sin construir un sistema democrático que impidiera la formación de dictaduras y cacicazgos. El rápido ascenso de figuras dominantes locales se tradujo en una tensión creciente entre los gobernadores y presidentes en la que éstos acabaron por dominar la escena. El federalismo mexicano, por ende, no fue un instrumento para el control de los presidentes, sino el vehículo para el control por los presidentes. Durante la hegemonía de partido esos mecanismos se acentuaron con la postulación vertical de los candidatos a los gobiernos estatales y, si algo fallaba, se echaba mano de la llamada desaparición de poderes, hoy en desuso pero hasta hace unas décadas muy frecuentada.<sup>85</sup>*

Así las cosas, es complicado asentir o estar de acuerdo que la aparición de Organismos constitucionales Autónomos dentro del texto de nuestra Ley fundamental, contribuya al reparto funcional del poder público y, menos aún, que ello nos lleve a una mejor circunstancia para la atención a la colectividad, como ha intentado justificar con sus tesis de jurisprudencia la Suprema Corte.

Crear Organismos de este tipo desde nuestra óptica, no ha servido de mucho para la eficiente prestación de las funciones que atienden este tipo de Organismos, veamos una crítica o aspecto negativo de carácter jurídico y político de ellos:

- 1- Lo más delicado y grave a nuestro parecer, es su falta de justificación y fundamento jurídico para estar inmersos dentro del texto constitucional, y

---

<sup>85</sup> Valadés Diego, “Federalismo Centralizado” en Revista: Hechos y Derechos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 26 junio 2014. Nota. Lo subrayado en la cita es nuestro.

ello a partir de una inadecuada armonización con lo que literalmente se puede leer de nuestro actual artículo 49, a partir del cual, los llamados Organismos Constitucionalmente Autónomos –dispersos y en completo desorden- resultan violatorios del propio texto constitucional, con la evidente participación y displicencia de los poderes fundamentales, y particularmente destaca, la injustificada falta de acción del Poder Judicial “garante” de nuestra ley suprema.

- 2- Dichos Organismos, han sido creados -en nuestra opinión- para generar empatía con la opinión pública, buscando dar una imagen democrática por cuanto a su implementación, necesidad y funcionamiento, lo cual no necesariamente ha sido del todo provechoso o eficiente para la colectividad, dado que siguen siendo manipulados desde la cúpula del poder político, dada la forma de nombrar a sus integrantes, así como por el control político a que están sujetos. Por ello son en su mayoría dependientes del Ejecutivo y Legislativo, aunque políticamente parecen resultar muy rentables electoralmente hablando, y para justificarse frente a la opinión pública.
- 3- Sus mecanismos de control y rendición de cuentas, vamos su órgano de control interno, es *en prácticamente todos ellos* nombrado y controlado por el poder Legislativo, por lo que su dependencia de este es evidente, salvo el Consejo de la Judicatura Federal que ni siquiera podría ni debería ser considerado como Organismo Constitucional Autónomo. (Véase Artículo 74 fracción VIII de la CPEUM).
- 4- Si atendemos el punto anterior y partimos de que el congreso es manejable a los caprichos e intereses del Ejecutivo federal -a quien deben su impulso y aceptación para ocupar el cargo (en la fracción mayoritaria de sus correligionarios y sus aliados en ambas cámaras) nos es fácil aceptar y concluir que los Organismos Constitucionalmente Autónomos, responderán invariablemente a los intereses de la clase gobernante, lo que ciertamente es lastimoso y lamentable si consideramos la falta de resultados y aceptación de la opinión pública con su actual clase gobernante.
- 5- La falta de legitimidad política frente a la sociedad misma, su falta de aceptación y un adecuado mecanismo democrático de selección de sus titulares e integrantes de este tipo de Organismos, son los elementos que les hacen perecer, o no ser aceptados por el respetable, quien no se siente

representado y menos atendido por este tipo de organismos que sólo sirven a los intereses de sus creadores, es decir, la clase gobernante.

En opinión de *Manuel Bartlett* al hablar de este tipo de Organismos, de su relación frente a los poderes fácticos y ese tráfico de influencias del que se hace uso de manera cotidiana en los círculos del poder, en torno a una falta de rendición de cuentas, y particularmente enfatizando las limitaciones de la Auditoría Superior de la Federación, el Senador de la República cuestiona y parafrasea lo siguiente:

*.... Una Auditoría constitucionalmente autónoma con un marco legal que le garantice la capacidad necesaria y el blindaje indispensable le daría a la Cámara de Diputados la capacidad para la aprobación informada, responsable del Presupuesto y para auditar eficientemente su aplicación; desde luego asegurar el apego a la ley. Sin esto, la división de Poderes es una simulación y el Ejecutivo se convierte en hegemónico, dueño de Gobernadores dependientes, desde luego del Estado. El Presidencialismo que tanto se ha condenado...*

*....El arma anti transparencia del Ejecutivo ha encontrado un terreno fértil en la Suprema Corte de Justicia que ha considerado a la Auditoría como una institución que invade frecuentemente las atribuciones del más alto tribunal. Queda así la ASF limitada, frágil, desconsiderada ante los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Circunstancia grave para la transparencia y responsabilidad del ejercicio público, que debe superarse mediante la autonomía constitucional y las reformas legales que fortalezcan sus atribuciones y supere las limitaciones legales que le atribuye la Suprema Corte de Justicia. Ni el Ejecutivo con su Secretaría de la Función Pública, ni la Suprema Corte pueden cumplir esta función de auditoría y desde luego tampoco el Legislativo sin su órgano de fiscalización, debilitado, principalmente si la propia Cámara lo bloquea.”<sup>86</sup>*

Razonamiento que hemos querido transcribir en lo que nos ha parecido fundamental, pero que sin lugar a dudas nos deja claro la necesaria conceptualización de los alcances legales que deben revestir los Órganos Constitucionales Autónomos, más aun cuando de lo que se trata es de la rendición de cuentas en torno al ejercicio y aplicación de los recursos públicos por parte de las

---

<sup>86</sup> En Valadés, Diego, et al.. “*Autonomía, Fiscalización y Control del Poder*” en seminario: Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, UNAM Instituto de investigaciones Jurídicas, agosto 2012. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx). p.p. 93-95.

instituciones que personifican a los llamados Poderes Fundamentales, quienes pareciera y así es, pretenden evitar la fiscalización a toda costa.

De cuya idea y reflexión, en torno a las funciones que bien podría y debería asumir la Auditoría Superior de la Federación, similares a las que conceptualiza en su estudio y razonamiento el jurista español García-Pelayo; donde en efecto al dotarle de plena autonomía y ponerlo en el texto constitucional y políticamente al mismo nivel de nuestros actuales poderes fundamentales o primarios, sería sin lugar a dudas una buena y viable alternativa para poner orden en el gobierno, vamos en el Estado mismo, pues éstos, las instituciones de los llamados Poderes Fundamentales, tendrían que ser en principio los mayormente auditados sin limitación alguna.

Lo que ocurre en nuestro País, ciertamente no es eso, y ocurren extrañamente conductas que se traducen en impunidad y falta de aplicación del Estado de Derecho, lo que es contrario a la característica fundamental de la Ley que nos dice que la Ley es general, y por tanto de observancia de todos, no dice que de ella estén exentos los altos funcionarios, ni ningún tipo de institución o poder constituido, pues de ser así, hablaríamos de leyes especiales que sin lugar a dudas no convienen a nadie ni sería conveniente dentro del servicio público.

Dotar de plena autonomía y elevar a rango constitucional a la Auditoría Superior de la Federación nos parece lo más necesario y urgente, precisamente con las características similares a las de ese Tribunal Constitucional que explica y conceptualiza García-Pelayo para el caso del Estado Español, en el que se plantea a dicho Tribunal constitucional como un cuarto Poder, con facultades intrínsecas para poner en orden a los tres tradicionales.<sup>87</sup>

Es precisamente de ello, lo que hace necesario a nuestro modo de ver, que en México se requiere con urgencia crear o dotar mejor dicho, de rango

---

<sup>87</sup> García-Pelayo, op.cit.

constitucional, a la par de los llamados Poderes Fundamentales -como ya ocurre en algunos Países latinoamericanos como Perú, Colombia y Brasil, con instituciones que combaten frontalmente los actos de corrupción, donde el Presidente mismo puede y debe, de ser necesario, ser llamado a rendir cuentas de su encargo- a la Auditoría Superior de la Federación, quien podría ser auxiliada por la recién creada Fiscalía anticorrupción, así como por el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública. Tres organismos pilares cuya función vinculada y coordinada, se encargaran de poner orden en torno a la debida aplicación de los dineros públicos y la falta de rendición de cuentas por parte de los órganos del poder público.

Una instancia que audite y supervise como la ASF, y que encontrando irregularidades en la función públicas, de parte a la instancia integradora y persecutora de conductas ilícitas del Servidor Público FECC, quien deberá pugnar por sancionar y castigar al infractor ante la instancia judicial y/o administrativa que corresponda; y desde luego, contando con la oportuna información que nutra y envíe el INAI. Dotar a estos tres entes de competencias y atribuciones para auditar a los poderes fundamentales reconocidos por nuestro actual artículo 49 constitucional, no solo es necesario sino imprescindible ante el alto índice de corrupción e impunidad que vive nuestro país.

Es aquí donde cobra relevancia la tesis de García-Pelayo en torno a las características que deben revestir formal y jurídicamente los Organismos Constitucionalmente Autónomos, los que no pueden ser denominados o adjetivados así por una mera ocurrencia, no cuando en efecto no participan al mismo nivel que los poderes tradicionales, ni aun y cuando se dé cuenta de ellos en el texto constitucional como ocurre en México.

La maraña de intereses que ya vive dentro del Estado Mexicano, tanto política como por una peculiar forma de practicar la misma por la clase gobernante, pareciera ser insuperable es cierto, pero de ahí el reto de pasar de los dichos a los hechos, sí verdaderamente existe voluntad política y compromiso de los actores políticos actuales, es momento de pensar en el país, en la colectividad, y

que entiendan que su permanencia en el poder, no puede ser eterna ni a costa del detrimento de los gobernados, que el servicio público no es sino un breve espacio para dejar en pro de la colectividad lo mejor de uno mismo, como persona, como profesional atendiendo al perfil de cada uno y acorde con la función encomendada. Que cada uno haga lo propio sí, pero para cumplir con los intereses de la colectividad.

Finalmente baste decir, que nuestra propuesta de elevar a rango constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, no tiene que ver con aceptar que la función del poder político tenga que ser ahora de cuatro órganos fundamentales, sino aceptar la necesaria participación de ésta, para una función y misión perfectamente identificada: “abatir y combatir la corrupción dentro del sector público” Dotarle de inmunidad en su actuación frente a los poderes fundamentales del Estado, que no impunidad en su actuación frente a actos de corrupción, sin importar de quien se trate.<sup>88</sup>

#### **4.3.- La renovación de la clase política en México.**

En el presente apartado trataremos de justificar el porqué de nuestra propuesta inicial de estudio de la presente investigación, es decir, sí partimos de la idea general de que nuestro Federalismo como Estado-Nación es solo discursivo, y que éste no corresponde ni en la teoría ni a la práctica a un Federalismo Moderno, como por ejemplo, el de los Estados Unidos de Norteamérica; y si en cambio, corresponde a un Estado Federal de corte Centralista y Autocrático, el cual se materializa en un Presidencialismo Exacerbado desde prácticamente los años treinta del siglo anterior, para ser más precisos, -desde el surgimiento de la institucionalización de la vida Político partidaria del sistema con el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario PNR- sin que por el sólo paso del tiempo, ello

---

<sup>88</sup> Bartlett, Manuel, ob.cit, p.91

sea, necesariamente bueno, pero tampoco, que por ello, podamos decir, que esta es la única causa de lo que hoy en día es el sistema político en México, con sus referentes muy particulares matizados por el control que ejerce en los hechos el Presidente de la República actual, y bien podríamos decir que todos los emanados del Partido Político, hoy conocido por todos como PRI.

Dicha descripción no hace si nos darnos un marco de referencia desde el cual pudiésemos visualizar la gestación del sistema Presidencial que ahora mismo tenemos en México, y desde el cual hemos pretendido matizar justamente lo que hoy ocurre en nuestro País en la presente administración de origen Priista con el actual Presidente de la República Enrique Peña Nieto.

¿Qué esto no es nuevo? Es cierto, pero que no sea nuevo, no quiere decir que tengamos que aceptarle como es, pues nuestra formación académica, nos obliga a cuestionar la falta de cumplimiento del marco legal y con ello la violación sistemática de nuestra constitución.

Nuestra visión se centra en señalar la violación manifiesta que con ello se hace a nuestro documento rector como Estado nación, sí justamente a la constitución vigente, misma que resiente una violación directa a su artículo 40 y que la propia clase gobernante consiente y acepta como algo normal, como esa regla no escrita que todo mundo de la política conoce, sobre la que hay que avanzar y conducirse sin mayor remedio.

Ante esta maraña de intereses y componendas políticas en que se mueve nuestra actual clase gobernante, la cual tratará de permanecer dentro de ella el mayor tiempo posible y con ello acrecentar su influencia y poderío sobre los demás, sin importarle que dichas conductas se den al margen de la Ley, ante la ausencia de algún órgano o institución que frene sus excesos e ilegalidades, y que les exija un mínimo de comportamiento ético, sobre todo cuando se ejerce un cargo dentro de las instituciones públicas del Estado.

Hablamos ciertamente de un escenario, donde la Ley es inaplicada por los propios servidores públicos encargados de ello, y con ello la impunidad florece; el excesivo burocratismo que en sus procedimientos la propia ley señala, lo que inhibe la acción de la justicia; la falta de actuación por parte de la Secretaria de la función pública quien pareciera actuar bajo el principio de discrecionalidad lo que solo trae impunidad y componendas que afectan a las instituciones y dañan a la colectividad.

Ejemplo de lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación, quien como órgano fiscalizador y de control, se encuentra sujeta y supeditada a una Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados Federal, y supeditada a lo que determine por cuanto a sus observaciones, a lo que autorice la Secretaria de la Función Pública para preceder administrativa y/o penalmente en contra de algún mal servidor público.

Situación que nos lleva irremediablemente a plantearnos diversas causas, distintas hipótesis, del porqué de nuestro planteamiento. A Simple vista pareciera que lo más fácil es esperar a que se vayan los que están y que vengan los que siguen, lo que ciertamente no tendría mayor sentido, pues nada garantiza que los que lleguen no vengan a hacer lo mismo, y continuemos con los mismos vicios que de fondo afectan el sistema político en México, y desde luego a las instituciones de la República.

Renovar a la actual clase política, no tiene que ver entonces con un proceso electoral ordinario o con la llegada de un nuevo titular en una dependencia. Nos plantea el reto a un mayor. Reto que desde nuestro particular punto de vista, encuentra cierto camino de solución, dentro de lo que establece nuestro propio texto constitucional.

En efecto, poner remedio al tráfico de influencias, a las cuotas del poder y por ende a la impunidad y la corrupción, nos obligan e invitan a sustraer de nuestro propio texto constitucional el remedio a tanta impunidad, corrupción y tráfico de influencias que ahora mismo se gesta, se planea y ocurre dentro del día a día de

nuestra actual clase gobernante, la que se ha corrompido ante la tentación de las bondades del Poder y una práctica cotidiana de un ganar, ganar, sin importarles que con ello traicionan la confianza que como servidores públicos y representantes tienen de un poder que nos les es propio, sino que éste, les ha sido confiado y encargado por el propio ciudadano, al que ciertamente le han fallado.

¿Quién o quiénes han sido protagonistas directos de ello ¿ quiénes no, o en qué medida han participado? Sería ocioso e interminable realizar esa auscultación, separar a los buenos y retirar a los malos, ese no es el punto, al final lo que cuentan son los resultados y en ello todos hemos de coincidir, los resultados han sido malos, desastrosos e injustificados a cargo de las instituciones del Estado.

El garante de la Constitución brilla por su ausencia y falta de actuación, se ha dejado comprometer y ahora sus integrantes son parte de esa misma componenda política que rodea a nuestra actual clase gobernante, de tal forma que aunque seguramente dentro de Ella existen sus honrosas excepciones, tanto el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial son en la actualidad instituciones que han dejado de cumplir con su misión y función original, y por ello no hay más remedio que actuar desde abajo, desde la base misma, e invertir la pirámide y retornar el poder a su origen, al del propio ciudadano de la República.

Nuestra propuesta, como hemos dicho antes, apunta a la solución que nos da nuestro propio texto constitucional, precisamente en su artículo 39 que a la fecha es de los pocos preceptos que han permanecido intocados desde su integración en diciembre del año de 1916, producto de esos grandes debates del Constituyente que diera origen a nuestra Constitución de 1917. Lo paradójico es que pareciera que el propio Constituyente tuvo la previsión, y quizás avizoró como poner freno a los excesos del poder, cuando éstos mismos no logran contenerse unos a otros, cuando esos pesos y contrapesos pudiesen fallar, en cuyo supuesto, había que regresar el poder a su origen, a su fuente creadora al pueblo mismo; y cito:

## De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

A nuestro parecer no queda más que involucrar y empoderar al ciudadano, a la sociedad civil organizada dentro de la función pública, buscando con ello inhibir las prácticas de corrupción e indebido ejercicio del encargo público. Leyes e instituciones tenemos en demasía, las que bien podrían incidir en un mejor funcionamiento de las instituciones y del propio desempeño de los servidores públicos. Instituciones como la misma Auditoría Superior de la Federación y la recién creada Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción y desde luego las contralorías internas de cada órgano e institución con un real y mejor desempeño de su función, y seguro quizás con la autonomía plena y necesaria del titular de la institución a la que supervise y vigile.

No debería de ser tan difícil hacer que ello funcione sí verdaderamente se tuviera voluntad política y un alto compromiso con el Estado de Derecho de la clase política gobernante. Aplicar la ley de manera general y no realizar excepción alguna o dejarla al criterio discrecional de su titular, como ahora mismo ha ocurrido con los señalamientos de la ASF que la Secretaría de la Función Pública desestima o ignora por conveniencia propia.

Ya tenemos *el diagnóstico* del problema, se trata de un Estado Federal en el que no se cumplen con los postulados del mismo; en el que la aplicación de la Ley encuentra un manto de impunidad tratándose de la clase política gobernante dentro de sus tres niveles, ya sea como servidor público o como representante popular, es decir, donde el tráfico de influencias y la corrupción encuentran su caldo de cultivo; donde los órganos fundamentales del Estado ( Legislativo, Ejecutivo y Judicial) se encuentran en pleno contubernio saciando sus propios intereses, como algo ya aceptado e inevitable, es decir, una pequeña gran minoría, que bien podríamos definir como “Oligarquía” o clase gobernante, han fallado con los cometidos básicos del Estado, que bien podríamos sintetizar en: *El Bienestar de su Población*.

Habrá que pensar en un tratamiento muy adecuado, un tratamiento que tendrá que ser jurídico pero también político para curar al sistema; el tratamiento no puede ser otro, sino el que nos marca el citado precepto constitucional. Empoderar al ciudadano, dotarle del pleno ejercicio de su potestad soberana y hacer los ajustes que se requieran para reorientar el modelo de Estado que se ha corrompido, que ya no funciona y daña a la generalidad de la población, los excesos han terminado con el obsoleto modelo político en México.

¿Cómo hacerlo? ese el gran reto de una sociedad civil que ya no puede esperar que sea el propio Estado, su clase gobernante la que se auto medique y se cure, que sean Ellos mismos los que se corrijan. La solución ya no puede venir de la voluntad política de los círculos del Poder, se requiere de atender la necesidad que ahora mismo es palpable por la propia sociedad, la que ciertamente ya no puede esperar y que esta habida del cambio, y en constante búsqueda de una solución que sea adecuada.

Nuestra propuesta es sencilla, pero en su implementación seguramente se encontrara con muchas reticencias que trataran de cerrarle el paso y que la misma no avance, es simplemente invocar un Referéndum Nacional invocando una consulta Nacional sobre los ajustes y cambios que requiere nuestro sistema político y de gobierno.

Un Referéndum que pugne por acabar con los nichos de privilegios injustificados que actualmente tiene nuestra actual clase gobernantes, y que deviene de meros acuerdos políticos y nada claros, acabar con esa discrecionalidad procedimental y administrativa que solo distorsiona la ley y les vuelve más poderosos económicamente, aunque la población tenga que vivir con un mísero salario mínimo. Ejemplo: los bonos de nuestros diputados, los bonos sexenales que se otorgan a los Secretarios de Estado; la pensión vitalicia de los Presidentes de la República que dejan el cargo, pensión que se extiende a sus viudas de por vida. Frente a las insuficientes y malas prestaciones que ofrece el Estado para los trabajadores en retiro o el muy bajo nivel de calidad en cuanto a las prestaciones de seguridad social para la colectividad. Lo que raya en la inmoralidad e

incongruencia y ensancha más las desigualdades entre la clase gobernante y sus gobernados.

¿De qué se trata? ¿En qué consiste nuestra propuesta? Citaremos dos artículos que nos parecen importantes al respecto, y los que de entrada tendrían que ver con nuestra propuesta, que no es otra sino la de recurrir a la propia fuente de la ley, y desde luego a una interpretación coherente y necesaria para afrontar la necesidad de replantear nuestro sistema político y de Gobierno en México.

Iremos paso a paso haciendo los comentarios y observaciones que sean necesarios. En principio el 35 de nuestra Constitución nos da una pauta, una pequeña señal de por dónde iniciar y tratar de poner un alto a esos excesos de nuestra clase política gobernante.

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

**Fracción...VIII.** Votar en las **consultas populares** sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

**1o.** Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

**c) Los ciudadanos**, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

**2o.** Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculativo para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

La Fracción VIII, nos da la opción de la Consulta Popular, misma que no requiere de ser aprobada por ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión; para posteriormente ser puesta a la consideración del Pleno del Congreso de la Unión, es decir de Diputados y Senadores, quien deberá emitir la convocatoria correspondiente.”

Y claro que aquí está el punto medular de nuestra propuesta, y quizá el mayor de los obstáculos que tenga que enfrentar la misma, para hacer patente el sentir y

pensar de la Sociedad; una sociedad que no puede ya seguir siendo desoída mi lacerada por la actual clase gobernante, so pena que quitarle de manera abrupta y mediante una insurrección de la propia sociedad civil, la que tendría y se vería obligada a enfrentar a su propia autoridad. Eso a nadie conviene desde luego, no sería necesario si se le da la oportunidad a la sociedad de opinar sobre la actual forma de conducción política y de ejercicio del poder público por parte de los Poderes fundamentales del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La pauta para realizar los cambios que sean necesarios a nuestro sistema político y de gobierno, nos la da precisamente nuestro actual artículo 39 Constitucional, mismo que dota y refiere el Poder originario que le asiste al pueblo como ente soberano, para cambiar y hacer las modificaciones que sean necesarias en torno a la forma de gobierno, y más aún, señala tajantemente que todo poder e institución se crea e instaura para beneficio de este, lo que sin lugar a dudas no se da en la realidad, más por el contrario, se palpa un serio perjuicio hacia la colectividad con tanta corrupción y dispendio de recursos públicos ente una evidente falta de rendición de cuentas de la llamada clase gobernante.

En nuestra opinión una consulta ciudadana sería lo más conveniente para conciliar a ambas partes (clase gobernante y gobernados) y dejar claro cuál es el sentir y pensar de la sociedad; y no es más que dar plena vigencia y cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 39 constitucional en comento:

**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. ***El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.***

Es tiempo de convocar y saber mediante una consulta popular, la necesidad de un Referéndum<sup>89</sup> constitucional que ponga fin a los excesos de nuestra actual clase

---

<sup>89</sup> Referéndum. (Del lat. referendum, gerundivo de referre). m. Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone.

gobernante, pero no sólo eso, sino que además se haga efectiva una rendición de cuentas y que en caso de algún mal manejo que se proceda en consecuencia.

Acabar con prácticas que no corresponden al encargo público, con prestaciones que son injustificadas y que ofenden a la colectividad, acotar la brecha de la desigualdad entre la clase gobernantes y los gobernados. Donde se tenga claro a quien corresponde el Poder, y a quien corresponde obedecer como representante o Servidor Público.

De tal forma de coincidir sobre la necesidad de la medida que planteamos en torno a una consulta popular que nos lleve a realizar los ajustes que sean necesarios y cuyo propósito no será otro como ya hemos apuntado, que el de terminar con los nichos injustificados y régimen de privilegios con los que cuenta nuestra actual clase gobernante.

Terminaremos el presente apartado con una frese del ideario y legado político de Benito Juárez, no sin antes decir y acotar, que nos resulta sumamente increíble, que es justamente ese acervo político el que según se dice norma el actuar y funcionamiento de las instituciones de la República, veamos:

*Bajo el sistema federativo, los funcionarios públicos, no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas, ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir, en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala. (Benito Juárez)<sup>90</sup>.*

---

90

<https://www.google.com.mx/webhp?hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiWnJ70x5fSAhVI5GMKHcSJKUQPAGD>

## **B.- Las Instituciones de la Unión Europea.**

De particular interés nos resulta abordar el presente apartado, cuyo propósito no es otro que el de describir las principales Instituciones bajo las cuales ahora mismo opera la llamada Unión Europea, describir su naturaleza jurídica, la forma en que subsiste, cuyo modelo desde nuestra perspectiva, es digno de emular, atento a los resultados y estabilidad económica política y social que actualmente tiene la comunidad Europea; contrastar esa unión de Estados nacionales, con las muchas similitudes que tiene con el modelo de Estado que existe en México acorde con lo dispuesto por el artículo 40 de nuestra constitución.

Atento a ello, tratemos de definir que es la Unión Europea desde una óptica externa, es decir, como le miramos desde fuera. ¿Es una Federación que aglutina diversos estados? ¿Es una confederación que crea un Estado supranacional sobre sus propios miembros? ¿De qué se trata la Unión Europea?

Antes habrá que acotar que nuestro País tiene suscrito con la Unión Europea un acuerdo comercial, pero al que nuestras instituciones y órganos representativos de gobierno en México, pareciera no darle la importancia ni la relevancia internacional que en materia comercial representa el llamado Acuerdo Global suscrito con la llamada Unión Europea en octubre del 2000, pues un intercambio comercial con la UE seguro traería la creación de fuentes de trabajo por el simple incremento planeado de la producción para ese vasto mercado europeo. Al descuidar y no dar la importancia y seguimiento a los acuerdos del AG con la Unión Europea, México pierde una excelente oportunidad de diversificar sus relaciones comerciales y ser menos dependiente de la economía estadounidense.

La Unión Europea representa, no solo un modelo de asociación comercial entre Estados miembros, sino que es además, un “nuevo” modelo de sistema político y de gobierno que aprovecha de la propia evolución política y social de los sistemas tradicionales democráticos existentes, como la Monarquía y la República; pues en ella, ahora mismo conviven estados presididos por jefes de Estado y de Gobierno.

Ello es una clara muestra y muy significativa del modelo de la Unión Europea; de cuya integración y reunión en Bruselas, subyace el llamado *Consejo Europeo*, que reúne a los Titulares del Ejecutivo de cada estado miembro de la Unión Europea.

La Unión Europea, toma lo mejor de los tradicionales sistemas políticos y de gobierno conocidos en la actualidad (monarquía y la república) de donde rescata verdaderos ejemplos de democracia participativa directa (plebiscito y referéndum) y adopta prácticas parlamentarias que sustrae del sistema monárquico, y más aún toma lo mejor del llamado Estado moderno que corresponde al modelo Federal de Los Estados Unidos de Norte América.

Cada estado miembro acorde a su peso electoral determinado por su índice demográfico poblacional, aporta al Parlamento un determinado número de Diputados, los que corresponden a 751 a la fecha, es decir diciembre del año 2016, los que al reunirse y sesionar constituyen el llamado *Parlamento Europeo*.

De tal forma que cada estado nación, conserva su propia identidad y soberanía interna, su propia autonomía y forma de gobierno, sus propias instituciones, aun y cuando se someten a los acuerdos que adoptan y hacen suyos de la Unión Europea, y sobre todo a las políticas financieras y monetarias que asume la Unión de Estados Europeos inmersos en lo que conocemos como la zona euro, actualmente integrada por 17 Estados, es decir, los que utilizan al Euro como su moneda oficial.

Tenemos hasta aquí, delineados a lo que podríamos referir como la representación política (Consejo Europeo) y la representación ciudadana de cada estado nacional (Parlamento Europeo), pero quien ejecuta los acuerdos que toman estos dos órganos esenciales de la Unión Europea, es la llamada *Comisión Europea*, quien asume una eminente función ejecutiva.

Otro órgano fundamental para la buena marcha de la Unión Europea, encargado de dar solución a las controversias que se susciten derivadas de prácticas comerciales, de aplicación e interpretación del derecho común, de sus políticas y prácticas entre sus estados miembros e incluso del flujo laboral migratorio de los

llamados ciudadanos de la Unión Europea, y aun frente a un Estado externo, es decir, de un Estado no miembro de la Unión Europea, es sin lugar a dudas el llamado *Tribunal Europeo*.

Destaca de la Unión Europea, el compromiso implícito al respeto y ponderación de los llamados Derechos Humanos y el compromiso de asumir prácticas democráticas en la construcción de sus gobiernos e instituciones entre sus Estados miembros, lo que es sin lugar a dudas una verdadera carta de presentación de la aportación que realiza la Unión Europea a todo el mundo, al campo de la interpretación jurídica en favor de las personas e incluso de las controversias que se suscitan entre ciudadanos de diversos estados producto de las prácticas comerciales e interpretación y colisión de ordenamientos jurídicos de diferentes Estados, lo que sienta precedentes por parte del **Tribunal Europeo**, que van orientando la aplicación del derecho común entre sus Estados miembros.

Interpretaciones y criterios que sirven de precedentes, y desde luego también en la aplicación y ponderación del derecho; cuyas resoluciones han trascendido y servido de precedentes para otros entes jurídicos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El conocimiento del sistema político y de gobierno que han adoptado de manera conjunta los Estados miembros de la Unión Europea, a partir de la unión de Estados nacionales, donde estos son en todo momento autónomos en lo interno, pero conservan plenamente su propia identidad. Adecuan su derecho interno, frente al de un ente supranacional, esto constituye uno de los elementos esenciales de dicho sistema.

¿Qué es la Unión Europea? Es una unión de Estados nacionales que se nutre en todo momento de la convencionalidad que surge de diversos tratados internacionales que día a día mantienen vigente su marco normativo, a fin de adecuarlo a sus circunstancias sociales, políticas y económicas. Comunidad que privilegia un estándar paritario e igualitario en todos los sentidos, respetando sus

diferencias e identidades. De ahí su lema: “UNIDOS EN LA DIVERSIDAD” En una descripción del profesor Klaus-Dieter Borchardt, señala:

*El tercer grupo de organizaciones europeas está formado por la Unión Europea. La novedad de la UE respecto a las asociaciones de Estados tradicionales radica en que los Estados miembros renuncian a parte de su soberanía a favor de la UE, a la que han dotado de competencias propias, independientes de los Estados miembros. En el ejercicio de sus competencias, la UE está facultada para adoptar actos de soberanía que, por sus efectos, son equivalentes a los de los Estados miembros.<sup>91</sup>*

*La construcción de una Europa unida se fundamenta en unos principios elementales con los que los Estados miembros se sienten comprometidos y cuya aplicación se confía a las instituciones de la UE. Estos valores fundamentales son los siguientes: el mantenimiento de una paz duradera, la unidad, la igualdad, la libertad, la solidaridad y la seguridad. La UE se compromete expresamente al mantenimiento de los principios comunes a todos los Estados miembros de democracia y Estado de Derecho, así como a la protección de los derechos fundamentales y los derechos humanos.<sup>92</sup>*

Como lo apuntamos líneas atrás, corresponde a una simbiosis muy interesante, que toma lo mejor de otros sistemas políticos, para crear un ente más funcional, aunque complicado y no tan fácil de entender en su total dimensión, pero que en los hechos, a resultado un modelo eficiente y probado, atendiendo a los años que ya lleva funcionando y creciendo para beneficio propio de los intereses de los Estados miembros y de aquellos que buscan ser parte de la UE.

El fortalecimiento y crecimiento económico de la Unión Europea, nace principalmente de una alianza comercial, en principio; y del libre un tránsito de personas después entre los ciudadanos nacionales de sus Estados miembros, la eliminación de barreras arancelarias y la conformación de una nueva modalidad o clase de ciudadanía que les permite a los nacionales de los Estados miembros, un panorama más amplio de oportunidades de empleo y desarrollo en todos los aspectos dentro de ese Estado supranacional que constituye el espacio geográfico de la llamada Unión Europea, conocido como espacio Shenguell.

---

<sup>91</sup> Borchardt, Klaus-Dieter, *El ABC de la Unión Europea*, Luxemburgo, Ed. UE, 2011, p. 11

<sup>92</sup> *Ibidem*, p.22

Sus entes de Gobierno a partir del cual se da el funcionamiento del modelo político de la Unión Europea, principalmente, lo son el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo, La Comisión Europea, y desde luego el Tribunal de Justicia Europeo; entre otros organismos que actúan y dan equilibrio al sistema de la Unión Europea como el Banco Central y Tribunal de Cuentas Europeo, quienes, respectivamente, asumen la responsabilidad de la política monetaria, y la correcta aplicación de recursos del erario público; y las agencias que son órganos que atienden necesidades y problemáticas de diversa índole, aunque de competencia específica, a lo largo y ancho del territorio de la UE.

Desde una óptica objetiva, podemos señalar que la UE es a la fecha un modelo exitoso, aún y cuando se habla constantemente de que atraviesa por una crisis política y económica, derivada principalmente, por cuanto a su subsistencia y existencia.

Constantemente se habla de la posibilidad de salida de alguno de sus Estados miembros, sin embargo, ello es tan complicado como su propio ingreso a la misma, principalmente por la diversidad de relaciones e intereses económicos sociales, políticos e incluso monetarios que se generan cada día, lo que necesariamente afectan a todos los Estados miembros dada su fuerte vinculación entre ellos.

*“La Unión Europea es una construcción que se está haciendo y cada crisis nos obliga a remediar las deficiencias que vamos viendo”<sup>93</sup>*

De donde intuimos que la Unión Europea, en efecto es una estructura política en constante evolución, dinámica y en constante adecuación a sus necesidades y circunstancias, no es una estructura rígida, más por el contrario. Su sistema organizacional y funcional, se nutre de los Tratados en los que basa su continuidad y propia supervivencia, aun y cuando se le caracteriza por estar todo el tiempo en crisis.

---

<sup>93</sup> Gil Robles, José María, “Entrevista” en revista de la UIC Universidad Internacional de Cataluña, Barcelona España, septiembre 2016, p. 7

Desde una perspectiva eminentemente económica, a la que no está excluida la política, es claro que cualquier acuerdo bilateral, se crea y suscribe para beneficio de las partes, para dar facilidades a las transacciones comerciales de empresas de las naciones subscriptoras, lo que se espera genere derramas económicas para beneficio de sus nacionales, y para fortalecer la economía interna de los Estados miembros.

Aunque pareciera un planteamiento utópico o irrealizable, partiendo del análisis de los órganos políticos y de gobierno que sustentan el modelo sistémico en que descansa el funcionamiento de la Unión Europea, podemos señalar que dicho modelo, tiene muchas bondades que bien podrían ser implementadas dentro del modelo de sistema político que tenemos en México, pues de un mero contraste superficial entre ambos, bien podemos apreciar muchas similitudes orgánicas en sus instituciones y entes de gobierno.

Así por ejemplo, es de hacer notar que en el modelo adoptado e implementado por la UE, el Parlamento Europeo conjuntamente con el Consejo Europeo tiene un mayor peso específico en la toma de decisiones fundamentales y, prácticamente está presente o muy vinculado con la integración de los órganos del poder que participan de manera consustancial como parte de las instituciones de gobierno.

De esta forma, se garantiza la representación política de los ciudadanos de los Estados miembros, en ese órgano supranacional que vincula de manera efectiva a los gobiernos nacionales en la toma de acuerdos que se materializan hacia el régimen interno de los Estados miembros, y desde luego de aplicación en la jurisdicción territorial de la Unión Europea.

En cambio, en el Estado Mexicano, la Representación Política de los ciudadanos, sucumbe y es completamente manipulada e inducida por los poderes fácticos que ostenta el Presidente de la República, quien ejerce un control político sobre la mayoría de las fracciones políticas en el Congreso General; lo que se replica, políticamente en la mayoría de las entidades federativas que integran o conforman el Estado Federal.

De tal forma que el modelo de Estado que tenemos en México, mismo que aun y cuando no coincide con nuestra normativa constitucional,<sup>94</sup> en la práctica funciona, como un Presidencialismo Federal Autocrático, en donde el que marca la pauta lo es el Ejecutivo Federal, quien desde el 2012 volvió por sus propios fueros, al más puro estilo priista luego de una insipiente incursión de gobiernos emanados del Partido Acción Nacional.

Nuestro sistema político y de gobierno tripartita, donde los poderes Legislativo y Judicial, tristemente solo participan del modelo y de la política que impone e induce el Ejecutivo, de lo que requiere el Presidente de la República, con quien convenientemente guardan buena relación e incluso profesan una especie de temor reverencial que les significa un futuro político, conservación del cargo y un régimen de privilegios.

Para nadie es extraño, la carencia de una verdadera rendición de cuentas, de que existe una complicidad institucional entre los Poderes de la Federación, y de éstos frente a las entidades federativas, y aun en el entorno municipal. Por ello, lejos de tener en nuestras autoridades e instituciones, vigente el *principio de legalidad*, tenemos un nula existencia del Estado de Derecho, lo que ha provocado impunidad y corrupción que ha infestado a las instituciones, una especie de cáncer sistémico; donde la propia idiosincrasia social, ahora mismo cree, considera y justifica como parte de una normalidad. Vivir en la cultura de la ilegalidad, perecería y es en los hechos el motor que mueve a México.

Al respecto, Héctor Aguilar Camín al desarrollar un pequeño ensayo sobre la democracia mexicana y la falta de mecanismos que garanticen una autentica rendición de cuentas, ha señalado en un artículo de la revista nexos, lo siguiente:

*Bajo la simulación federalista, nuestra democracia creo gobiernos que suplieron la división de poderes con la complicidad de poderes. Otorgó a los*

---

<sup>94</sup> Véase artículo 40 constitucional que precisa nuestro modelo de Estado y forma de gobierno.

*gobiernos locales una autonomía financiera que no tenían y una impunidad política de cuya profundidad apenas empezamos a caer en cuenta.*<sup>95</sup>

De lo comentado, en este apartado, el Estado Mexicano, atendiendo a sus particulares circunstancias, bien podríamos decir que podría ser, por cuanto a su integración de “Estados Soberanos” un símil de lo que hoy conocemos como la Unión Europea.

**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Mientras en la Unión Europea hablamos de unión de Estados, en México hablamos de un Pacto de la Unión, que en esencia es lo mismo. En la Unión Europea se aplica un Orden Jurídico cuya vigencia opera en todo su territorio compuesto por el del conjunto de sus Estados miembros, con algunas excepciones por ejemplo como la política monetaria que sólo atañe a 17 de sus Estados miembros, lo que nos dice que su orden jurídico es flexible y no rígido, pero que en lo general se trata de un solo orden jurídico; en cambio en México, proliferan leyes federales, Nacionales y del ámbito local de aplicación interna en cada Estado, es decir, tenemos un Orden Jurídico muy disperso que ciertamente no ayuda al Estado de Derecho ni buena marcha de nuestras instituciones que actúan más facultad política que no legal.

Inmersos dentro de un contexto internacional cargado de múltiples interacciones de toda índole, en pleno siglo XXI es prácticamente imposible desligarse o no vincularse con otras economías o sistemas políticos que buscan dominar o cuidar sus intereses, de tal forma que la conformación de bloques de Estados nacionales, necesariamente nos ha llevado a la necesidad de crear un marco jurídico de corte internacional que trate de solucionar las controversias y desacuerdos entre nacionales de diversos Estados o entre Estados nacionales.

---

<sup>95</sup> Aguilar Camín, Héctor, “Nocturno de la democracia mexicana” en revista Nexos, México, mayo 2016, p. 17

Se trata entonces de Tribunales de corte Internacional que se sobreponen al derecho interno de los Estados Nacionales, es decir se privilegian acuerdos de cooperación y concertación política que vinculan a quienes han suscrito los mismos. La aplicación y vigencia de un derecho supranacional en beneficio de la persona y en una clara intención de privilegiar el respeto a los llamados Derechos humanos que ahora mismo la UE procura como una de sus postulados básicos dentro de sus Estados miembros, y que incluso condiciona con otros Estados antes de llevar a cabo la suscripción de cooperación e intercambios comerciales.

Desde prácticamente cuando la Europa devastada producto de la segunda guerra mundial se da cuenta de la necesidad de comenzar su reconstrucción, cooperación y ayuda mutua como premisa para lograrlo, igualmente privilegia el respeto a la paz y los llamados derechos humanos y libertades de las personas, por ello en 1950 se suscribe el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales*, de 4 de noviembre de 1950, de donde se gesta y posteriormente surgen la Comisión y Tribunal Europeo de los Derechos Humanos cuyas acciones y resoluciones han servido para orientar a los tribunales nacionales de Estados nacionales que han decidido vincularse y someterse a su jurisdicción en plena libertad. Actualmente, la Carta de los Derechos Fundamentales adquiere carácter vinculante en los Estados miembros, salvo el caso de Polonia y Reino Unido, quienes no la aplican.

*“La primacía del Derecho de la UE no se recoge de forma expresa en una norma del Tratado, sino que se infiere, como venía siendo habitual, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la que se hace referencia en una declaración relativa a esta cuestión.”<sup>96</sup>*

El Tribunal de Justicia Europeo producto de su andamiaje institucional, ha determinado que tratándose de Derechos Fundamentales, los Estados Nacionales les deben conocer y acatar en favor de los ciudadanos de la Unión, sobre todo de aquellos que atenten contra la dignidad e igualdad de las personas, evitando y

---

<sup>96</sup> Borchardt, Klaus-Dieter, ob. cit, p. 17

combatiendo toda forma de discriminación por raza, condición social o género. Cuyas resoluciones sientan precedentes que vinculan a los Estados de la Unión.

Producto del llamado Proceso de Globalización que involucra a prácticamente todos los países del mundo, la influencia de los criterios y resoluciones del Tribunal de Justicia Europeo ha contribuido incluso a otros organismos impartidores de Justicia como en el caso del continente Americano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal y como se advierte de la siguiente tesis de Jurisprudencia de los Tribunales Federales del Estado Mexicano que cito:

**Tesis de Jurisprudencia** \*\*\*Época: Décima Época, Registro: 2004543, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 3, Materia(s): Constitucional, Tesis: IV.2o.A.30 K (10a.), Página: 2628

*PERSONAS JURÍDICAS. SON TITULARES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS GARANTÍAS ESTABLECIDAS PARA SU PROTECCIÓN, EN AQUELLOS SUPUESTOS EN QUE ELLO SEA APLICABLE, CON ARREGLO A SU NATURALEZA.*

*El artículo 1o. constitucional dispone que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ese ordenamiento y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Así, la expresión "todas las personas", comprende no sólo a las físicas, consideradas en su calidad de seres humanos, sino también a las jurídicas, aunque únicamente en los casos en que ello sea aplicable, como se señaló en las consideraciones del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, de la Cámara de Senadores, de 8 de marzo de 2011. Interpretación que es uniforme con lo definido en el derecho constitucional comparado, al que resulta válido acudir por su calidad de doctrina universal de los derechos humanos, como se advierte de la Ley Fundamental para la República Federal Alemana, que en su artículo 19, numeral 3, dispone que los derechos fundamentales rigen también para las personas jurídicas de ese país, en tanto, por su propia naturaleza, les sean aplicables, o de la Constitución de la República Portuguesa, que en su artículo 12 señala que las personas jurídicas gozan de los derechos y están sujetas a los deberes compatibles con su naturaleza; incluso, es relevante destacar la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Cantos vs. Argentina", emitida en su calidad de intérprete supremo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que constituye un criterio orientador para la jurisdicción nacional, según lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en la mencionada resolución se sostuvo que toda norma jurídica se refiere siempre a una conducta humana y cuando atribuye un derecho a una sociedad, ésta supone una asociación voluntaria, de modo que el derecho ofrece al individuo una amplia gama de alternativas para regular su conducta y limitar su responsabilidad, lo cual sentó la premisa de que los derechos y atribuciones de las personas morales se resuelven en los derechos*

*y obligaciones de las personas físicas que las constituyen o actúan en su nombre o representación, de suerte que si bien es cierto que no ha sido reconocida expresamente la figura de personas jurídicas por la propia Convención Americana, como sí lo hace el Protocolo Número 1 a la Convención Europea para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, también lo es que ello no restringe la posibilidad de que, bajo determinados supuestos, el individuo pueda acudir al sistema interamericano de protección de los derechos humanos para hacer valer sus derechos fundamentales, aun cuando éstos estén cubiertos por una figura o ficción jurídica creada por el propio sistema del derecho. Por tanto, las personas jurídicas son titulares de los derechos humanos y de las garantías establecidas para su protección, en aquellos supuestos en que ello sea aplicable, con arreglo a su naturaleza, al constituir figuras y ficciones jurídicas creadas por el propio sistema jurídico, cuyos derechos y obligaciones se resuelven en los de las personas físicas.*

Cuyo texto subrayado y fuente ampliada, corresponde a nuestra manera de resaltar los razonamientos y referentes en que se apoyan las autoridades jurisdiccionales del Estado Mexicano.

#### **4.4.- Instituciones afines entre la Unión Europea y México**

Antes de hablar de las similitudes o afinidades del modelo del Estado mexicano con el de las principales Instituciones de la Unión Europea, analicemos brevemente algunas diferencias importantes por cuanto a su organización y funcionamiento, y son a nuestro juicio:

1.- Mientras a nuestro País le rige una Constitución, de la que en teoría emanan todo; en la Unión Europea su funcionamiento se nutre de la suscripción de acuerdos y Tratados que le van haciendo falta para atender y dar solución a sus necesidades y problemática, no tiene un documento rector único, sí diversos tratados en que descansa su organización y funcionamiento. Nuestra constitución es rígida y los Tratados dinámicos y perfectibles.

2.- Tanto en México como en la Unión Europea, subsiste la Teoría de la División de Poderes, de los pesos y contrapesos, *aclaro, como teoría*; pues en efecto en México, en los hechos, en nuestra realidad cotidiana, la figura de un Presidente de la República se impone a los otros dos poderes fundamentales; En la Unión

Europea hay un interesante juego del poder entre El Consejo y el Parlamento de la Unión Europea, es decir, el poder es ejercido de manera más equilibrada entre lo que podríamos referir como la Representación Política de cada uno de los Estado miembro y, los Representantes del pueblo, de los ciudadanos de cada estado. Aquí concurren Jefes de Estado o de Gobierno, con Eurodiputados, quienes dictan las principales directrices de las políticas públicas de la Unión Europea.

3.- En México el Ejecutivo descansa sobre una voluntad unipersonal y autócrata, en cambio en la Unión Europea, la función ejecutiva la realiza un órgano colegiado llamada *Comisión Europea*, quien se encarga de dar cumplimiento y seguimiento a los acuerdos y tratados que surgen del Consejo y Parlamento Europeo.

4.- La política de resultados y eficacia de las instituciones de la Unión Europea, es algo que está en constante revisión y vigilancia del Parlamento Europeo y del propio Consejo, ante cuya negligencia o malos manejos se provoca su disolución y sanción correspondiente; en nuestro México en cambio la falta de legalidad y poca transparencia del manejo y aplicación de los recursos del erario público, es una práctica constante que nos lleva a impunidad y corrupción entre instituciones y servidores públicos de las mismas. Lo que al ser tan evidente, ni siquiera es necesario demostrar, es el día a día de nuestras instituciones en México.

Así las cosas, analicemos las similitudes de ambos modelos políticos y de gobierno entre la Unión Europea y nuestro Estado Mexicano, en el siguiente cuadro descriptivo, que es un modesto intento por describir las principales características e instituciones que participan de cada modelo de organización política, veamos:

## Derecho Constitucional Comparado

Instituciones del Edo Mexicano	Instituciones de la Unión Europea	Convergencias y diferencias
El Estado Mexicano	La Unión Europea	Comentarios
Ley fundamental  CPEUM.	<b>Tratados:</b> funcionamiento. Se vigoriza y nutre esencialmente de Tratados	1ª CEUM es rígida.  2ª Tratados de la UE son dinámicos.
El Estado Mexicano moderno, surge de una Revolución, la de 1910. Un País en pobreza extrema y concentración de la riqueza en latifundios y haciendas. La CPEUM de 1917 da Origen, concepción y naturaleza jurídica. Art. 39 y 40	2ª guerra Mundial. Desmoronamiento económico del viejo sistema Europeo, y necesidad de reconstrucción. En 1950 declaración de Robert Schumann. (1948, con el llamado Pan Marshall como antecedente)	Ambos sistemas, surgen después de luchas bélicas, y por necesidades de crecimiento de Sociedades devastadas y en condiciones de desigualdad. Ambos modelos buscan consolidar una Unión de Estados y lograr construir una Identidad.
República Federal. Unión de Estados "Soberanos" 32. Sucumben frente a sistema centralista	Unión de Estados <b>Soberanos</b> e independientes. 28 ahora. Unidos sí, pero independientes y con plena identidad de Edo-nación cada uno.	En ambos sistemas, se comparte y delega Soberanía en favor de un "ente superior" El Edo. Mexicano con Gob. Presidencialismo. Autocrático, y la UE
República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos..... en su régimen interior; pero unidos en una federación. Pacto: Unión de Estados 1917.	1949-50 surgen tres bloques de Estados:  1.-Consejo Europeo;  2.-Pacto de Bruselas 1949;  3.-Unión Europea 1950.	Ambos buscan pasar de las armas, del conflicto armado, a las instituciones y modelos de organización política que les permitan afrontar con mayor éxito, cuestiones de Seguridad Nacional y crecimiento económico para Sociedades en extrema pobreza.
Gobierno centralista con hegemonía de un Partido político, q propicia la consolidación de un Sistema Presidencial Autocrático con poderes facticos y debilitamiento de las instituciones, impera la discrecionalidad y tráfico de influencias. 1929-1960	"Unidos en la diversidad" pero con necesidades y objetivos comunes: Crecimiento y acuerdos de cooperación en temas de comercio, Seguridad Nacional y Derechos humanos; acuerdos diferenciados en soberanía y libre autodeterminación de Estados; Aunque no se habla de una federación de Estados. 1950-	La Unión Europea, consolida instituciones fuertes y plenamente validadas por sus Estados miembros, quienes además conservan su plena identidad en el ámbito interno e internacional.  México consolida cacicazgos Estatales y la política se partidiza e institucionaliza, se dota de poderes fácticos al Ejecutivo

	2002	Federal, a partir y desde 1929 con Plutarco Elías Calles y el PRI.
Estado y Gobierno, funcionan bajo el modelo de la División de Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Artículo 49 Constitucional.	Los Órganos e instituciones de la UE conforman un ente Supranacional, con clara división de funciones y competencias, que también operan bajo la teoría de la división de poderes.	En México, el equilibrio de poderes solo es doctrinario y teórico, ya que la figura del Presidente de la República controla a los otros dos poderes el Legislativo y Judicial. La UE tiene en los hechos un equilibrio entre sus principales Órganos: Consejo y Parlamento.
<b>Legislativo:</b> Congreso General ( <b>Diputados y Senadores</b> ) Rep. populares y Rep. Pol de cada estado federado. "CONAGO"	<b>Parlamento Europeo</b> (Diputados de cada Estado) y <b>Consejo Europeo</b> . Ministros x materia de cada Estado.	El parlamento y Consejo Europeo son órganos fundamentales y básicos de la Unión Europea, cuyos acuerdos son ejecutados por la Comisión Europea.
<b>Poder Judicial de la Federación.</b> <i>Suprema Corte de Justicia</i> "Garante de la CPEUM" Con poca Aceptación Social. Poder acotado por la injerencia del Ejecutivo Federal en su integración y funcionamiento.	<b>Tribunal de Justicia Europeo.</b> Garante del Estado de Derecho. Aplica, interpreta y crea el Derecho de la UE. Con un claro prestigio Internacional, cuyos criterios y Resoluciones son aplicados Internacionalmente. Referentes	En México los Ministros los propone el Ejecutivo, y los ratifica el Senado.  En la UE, los Jueces son propuestos por cada Estado miembro de entre sus juristas más destacados.
<b>Poder Ejecutivo Federal.</b> <i>Presidente de la República</i>	<u>Órgano Ejecutivo.</u> <b>Comisión Europea</b> , quien rinde cuentas al Parlamento y la puede disolver.	El ejecutivo Federal en México, actúa sin freno frente a los otros poderes. En la UE prevalece el Estado de Derecho e independencia institucional.
<b>Rendición de Cuentas.</b> <i>Auditoría Superior de Fiscalización.</i> Ente fiscalizador que no cuenta con autonomía y sí injerencia del Legislativo, que le impide ejercer y realizar su función	<b>Tribunal de cuentas Europeo.</b> Audita los recursos destinados y aplicados dentro de la UE	En México la ASF actúa supeditado al Legislativo y Ejecutivo; en la Unión Europea actúa con independencia.
<b>Banco de México.</b> Rector de la política monetaria	<b>Banco Central Europeo.</b> Cuestiones económicas y financieras. Política Monetaria	En la UE existe coordinación, con los estados nacionales; en México el Banco de México, su función es muy centralista.
Asoc. Privadas, empresariales, no gubernamentales tienen poca o nula participación, salvo algunas creadas por el propio Estado.	<b>Comité Económico y Social Europeo.</b> "La Socia lite" tiene un peso específico e incide sobre las políticas públicas en la UE.	En México, las Organizaciones Sociales son cooptadas y se vinculan al Gob. En la UE, son una voz que incide en las leyes y políticas públicas de manera autentica.

Existen Secretarios de Estado que son responsables políticamente ante el Ejecutivo Federal, de diversos Estados federados.	<b>Comité de las Regiones.</b> Gobiernos Locales y Regionales.	El <b>CR's</b> tiene un peso específico en las determinaciones de la UE, que inciden en el desarrollo Regional de los Estados Nacionales.
En México no existe un ente con esa función y vinculación social e independiente de los Poderes Fundamentales.	<b>La Defensora del Pueblo Europeo</b>	Ente corrector y de denuncia q ayuda a incidir en el correcto funcionamiento de las instituciones de la UE. Sus acciones son vinculantes.
<b>IFAI</b> en México, ente administrador y filtro de la información; procura el interés del Estado. Sirve a los Poderes más que al ciudadano.	<b>Supervisor Europeo de Protección de Datos</b>	Sirve para lo que fue creado y funciona y goza de aceptación y confianza social.
En México, las Comisiones y órganos especializados, responden a cuestiones políticas ante la opinión pública.	<b>Agencias de la Unión Europea</b>	Sirven para los fines que son creadas, fomentan la solución de problemas específicos.

## Conclusiones y propuestas.

Antes de verter nuestras conclusiones finales del presente trabajo de investigación, es necesario referir que resultado nos arrojó la misma en torno a nuestra hipótesis general, misma que consideramos **sí se cumplió**, tal y como se desprende de las siguientes breves conclusiones:

- ✓ La reforma constitucional impulsada por Enrique Peña Nieto y aprobada por la LXII Legislatura Federal en materia político electoral de febrero del año 2014 (art. 41 constitucional), es violatoria del artículo 40 de nuestra constitución que establece el *“Pacto Federal y la División de Poderes”* dada la centralización de la función electoral en perjuicio de la *soberanía* de las entidades federativas.
- ✓ El modelo de gobierno que tiene nuestro país, corresponde a una Federación de corte centralista y autocrático, donde el que manda e

impone, es el ejecutivo federal. Atento a lo cual la Teoría de la División de Poderes, sólo subsiste en nuestro texto constitucional pero no tiene plena vigencia.

- ✓ Los gobiernos locales no tienen la característica de *estados autónomos ni soberanos*, considerando la injerencia directa que tienen los Poderes de la Federación por cuanto a su régimen interior de éstos. Por lo que son en los hechos entes supeditados a lo que dicten e impongan los Poderes Federales.
- ✓ En materia electoral, las entidades federativas, acorde al actual funcionamiento del Instituto Nacional Electoral, no tienen la característica de *Estados soberanos*, dada la injerencia directa de éste Instituto por cuanto a su régimen interior, ya que actualmente éstos, carecen de potestad soberana para elegir y darse libremente sus propias autoridades.
- ✓ La partidocracia que ha experimentado nuestro país a partir del año de 1977 con la llamada reforma electoral, ha originado una especie de anemia social, un mal en la sangre de los mexicanos, que ha dado como resultado una clase Gobernante que ha desprestigiado a las Instituciones y Poderes Fundamentales del Estado.
- ✓ Derivado de lo anterior, advertimos que es necesario renovar nuestra clase política actual, dada la falta de compromiso de la misma para con los intereses de la sociedad, ante un sinnúmero de actos de impunidad y corrupción ante la falta de mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas.
- ✓ Los Organismos Constitucionalmente Autónomos que se encuentran referidos expresamente en nuestra constitución, de acuerdo con la tesis del Jurista Español Pelayo García, ampliamente expuesta en nuestro cuarto y último capítulo, no reúnen las características para aceptar que existen a la par de los llamados Poderes fundamentales o primarios a que se refiere

nuestro actual artículo 49 constitucional, atento a lo cual no existen otros poderes que los que el propio artículo reconoce.

- ✓ La Unión Europea, como modelo de Estado Supranacional que aglutina actualmente 28 Estados miembros, guarda similitudes con el modelo constitucional que refiere nuestros artículos 39, 40, 41, 116 y 124 de nuestra Constitución Política vigente.
- ✓ La Unión Europea es un sistema político, económico y de gobierno, que basa su estabilidad y crecimiento, en la constante revisión y actualización de sus acuerdos y tratados, suscritos por sus Estados miembros, lo que le nutre y da un vigor constante, lo que le permite adecuar sus instrumentos rectores a sus necesidades y contexto actual; y su éxito radica en privilegiar la diversidad e identidad propia de sus Estados miembros, así como al respeto del derecho interno de éstos, quienes adecuan su ley fundamental al derecho sancionado por el Parlamento Europeo.
- ✓ En su funcionamiento la Unión Europea, privilegia la libre autodeterminación de los “pueblos” (Estados Nacionales) lo que tiene mucho que ver con la legitimación y democratización de las determinaciones fundamentales e importantes para los nacionales de los Estados miembros, quienes igualmente conservan su identidad como Estados Nacionales.
- ✓ El modelo de Estado, en el caso de nuestro País, no es malo, los abusos y la falta de transparencia en el manejo, operación y discrecionalidad de la clase gobernante, han propiciado la inaplicabilidad de los postulados y principios a que se refiere el artículo 40 de nuestra constitución vigente.
- ✓ La Unión Europea por cuanto a su forma de organización y operación política en sus órganos e instituciones, pueden y deben ser un buen ejemplo

para el gobierno e instituciones del Estado Mexicano, para ser eficaces y abatir la impunidad y corrupción que ahora mismo han colmado a la sociedad en México.

### **Propuestas.**

1.- Invocar la plena vigencia de lo expresamente plasmado en el actual artículo 39 constitucional, a fin de empoderar al pueblo y corregir y enmendar a nuestras instituciones y órganos de poder que se han apartado de la confianza depositada en ellos.

2.- Invocar una consulta ciudadana que permita a la Sociedad Civil en general opinar sobre cambios que requiere el sistema político y de gobierno que existe dentro del Estado Mexicano, cambiar la integración y funcionamiento de instituciones y órganos del Estado que no sirven a los intereses de la colectividad.

3.- El sistema político y de gobierno implementado por la Unión Europea, contrario a las críticas que de manera constante recibe por parte de la comunidad internacional, constituye un claro ejemplo para nuestro País por cuanto al control de sus órganos e instituciones, desempeño y ética del Servidor público, pero más aún por los buenos resultados, que le han permitido un crecimiento económico, político y social digno de emular por el Estado Mexicano.

4.- La renovación política de nuestra actual clase gobernante mediante el sufragio efectivo del ciudadano quien deberá refrendar la confianza en sus autoridades o elegir nuevas opciones que redunden en mejores gobiernos, menos corruptos y más transparentes y eficientes.

## Bibliografía consultada.

- Abascal Valdez, Rubén, *La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social*, México, FCE, 1994.
- Aguilar Balderas, Lidia, *Teoría General del Estado*, Patria, México, 2008.
- Ackerman, John y Astudillo, Cesar (coord.'s), *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México 2009.
- Ávila Santamaría, Ramiro, *Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derecho y justicia*, en Anuario de Derecho constitucional Latinoamericano, año XV, Montevideo, 2009.
- Basave Benítez, Agustín, *Mexicanidad y Esquizofrenia*, México, ed. Océano, 2011.
- Biscaretti Di Ruffía, Paolo, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, México, FCE, 1975.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 2005.
- Carpizo Mac Gregor, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, siglo XXI, 1996.
- Escamilla Cadena, Alberto y Cuna Pérez Enrique, *El Presidencialismo Mexicano*, serie "Las ciencias Sociales," México, UAM Iztapalapa, Ed, MAPorrúa, 2014.
- González Vidaurri, Alicia y Sánchez Sandoval, Augusto, *Criminalidad*, México, Porrúa, 2015.
- Klaus-Dieter Borchardt, *El ABC de la Unión Europea*, Luxemburgo, Ed. UE, 2011.
- Mosca Siena, Gaetano, *La clase Política*, México, FCE, 2004.
- Norma Castañeda Bustamante, et al., en *Temas de Coyuntura en la relación México-Unión Europea*, México, Ed. Huacuja Acevedo, Luis Antonio, FES ACATLAN UNAM.
- Rodríguez, Esteban David, *Los Dueños del Congreso*, México, Grijalbo, 2004.
- Sánchez Macías, Juan Manuel, "El Instituto Nacional Electoral y sus nuevas atribuciones dentro de los Procesos Locales," en *Sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México*, México, ed. Luis J. Molina Piñeiro, 2015.
- Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, México, ed. Cultura y Ciencia Política, 1974.
- Serra Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 17ª ed. 2005.
- Soto Fregoso, Mónica Aralí, "La Reforma Político Electoral" en *Sobre el Nuevo Federalismo Electoral en México*, México, ed. Luis J. Molina Piñeiro, 2015.
- Woldenberg, José, *La Construcción de la Democracia*, México, Ed, Plaza- Janes, 2002.

## Hemerografía periodística y cultural

- Aguilar Camín, Héctor "Nocturno de la democracia mexicana" en revista Nexos, México, mayo 2016.
- Cansino, Cesar, "Democratización y Liberación" en Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, (14) México 2012.
- Casar, María Amparo Investigadora del CIDE, en su columna de Diario Excélsior ¿*Vientos Presidenciales?* de fecha 16/07/2014, México.
- Crespo, José Antonio, "Elecciones y Democracia" en cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, (5), IFE, 2012.
- Espinoza Toledo, Ricardo, "Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial" México, IFE, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática (20), 2007.
- Fernández Santillán, José F., "La Democracia como forma de Gobierno" (3) En cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE México 1997.
- García- Pelayo, Manuel, "El status del Tribunal Constitucional" en Revista Española de Derecho Constitucional, V. I, núm. 1, 1981 enero-abril.
- Gil Robles, José María, "Entrevista" en revista de la UIC Universidad Internacional de Cataluña, Barcelona España, septiembre 2016.

- Guillen López, Tonatiuh, “*Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*” México, IFE, en cuadernos de divulgación de la cultura democrática (17), 1997.
- Hurtado González, Javier, “*Gobiernos y Democracia*” (19) en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México 2012.
- Ugalde, Luis Carlos, “*Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*”, en cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, IFE, 2000 México, p. 36.
- Valadés Diego, “*Federalismo Centralizado*” en Revista: Hechos y Derechos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 26 junio 2014.
- Woldenberg, José y Salazar, Luis “*Principios y Valores de la Democracia*” (1) en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México 1997.
- Zepeda Rodríguez, Jesús, “*Estado de Derecho y Democracia*” (12) En cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México 1996.

### Legislación consultada.

- Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos de 1917, Cámara de Diputados LXII Legislatura Federal, México 2014.
- *Constitución Política de Venezuela*. artículo 136 El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral, Et, al... artículos 273-279 [www.oas.org/dil/esp/Constitucion\\_Venezuela.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Venezuela.pdf)
- Constitución Política de Ecuador, Artículos 207-210, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en [www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/NovaConstitucionEcuador.pdf](http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/NovaConstitucionEcuador.pdf)

### Fuentes electrónicas.

- En Valadés, Diego, et al.. “*Autonomía, Fiscalización y Control del Poder*” en seminario: Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, UNAM Instituto de investigaciones Jurídicas, agosto 2012. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).
- Ackerman, John M. *Organismos Autónomos y la nueva División de Poderes en México y América Latina*, México, s.f., UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- Ackerman, John, *Autonomía y Constitución: El Nuevo Estado democrático*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca jurídica virtual 2016. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/07/22/1036170>. (Excélsior diario Nacional)
- <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/07/1017536> (Excélsior diario Nacional)
- [https://europa.eu/european-union/contact/social-networks\\_es#:n:2|i:e:t:js](https://europa.eu/european-union/contact/social-networks_es#:n:2|i:e:t:js): (WEP UE)
- <https://www.bing.com/search?q=c%C3%A1mara+de+diputados+leyes&form=PRMXES&pc=UP97&httpsmsn=1&refig=e1c8b064db2448edae14775faa87decd&pq=camara&sc=8-6&sp=1&q=OS&sk=#> (liga de enlace Cámara de Diputados Federal)
- <https://www.google.com.mx/webhp?hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiWnJ70x5fSAhVI5GMKHcSJDKUQPAgD> (enlace que corresponde a frase célebre de Benito Juárez García)