

Cultura Democrática y Derechos Humanos

COORDINADOR

Dr. Carlos García Méndez

PRÓLOGO

Dr. Carlos Antonio Vázquez Azuara

Editorial Universidad de Xalapa, en coordinación con
su Instituto Interdisciplinario de Investigaciones y la
Asociación Política Ganemos México la Confianza

Xalapa, Veracruz, México 2019



DERECHOS RESERVADOS © 2019

Por Carlos García Méndez

Primera Edición

El tiraje de ésta obra, se realizó bajo el sello editorial de la Universidad de Xalapa A.C., a través de su Instituto Interdisciplinario de Investigaciones, en noviembre de 2019, en versión impresa, constando de 100 ejemplares y su versión digital, se puede consultar en la página www.ux.edu.mx, oficinas en Km. 2 Carretera Xalapa-Veracruz, C.P. 91190. Xalapa, Veracruz, México.



Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio sin el consentimiento previo y escrito de los coordinadores y/o quienes tengan los derechos respectivos. Los contenidos de la presente obra, pasaron por un estricto proceso de revisión y arbitraje previo, a cargo de las comisiones dictaminadoras de las diferentes áreas del conocimiento del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa.

Portada y diseño editorial: Grupo Editorial INNOVA.

Corrección de estilo: Eduardo Morquecho Balderas.

Las imágenes que integran la portada, se encuentra protegida por derechos de autor, utilizándola al amparo del artículo 148 de la Ley Federal de Derechos de Autor en México, ya que se permite la reproducción fotografías e ilustraciones difundidos por cualquier medio, si esto no hubiere sido expresamente prohibido por el titular del derecho.

Derechos de autor de la imagen de portada: Diego Rivera, Epopeya del pueblo mexicano. El mundo de hoy y de mañana. Historia de México. México prehispánico, 1929-1935 (detalle), fresco, superficie total: 275.17 m cuadrados. Escaleras de Palacio Nacional. Plaza de la Constitución, Ciudad de México. Recuperada de <https://arqueologiamexicana.mx/mexico-antiguo/epopeya-del-pueblo-mexicano>

COORDINADOR

CARLOS GARCÍA MÉNDEZ

PRÓLOGO

CARLOS ANTONIO VÁZQUEZ AZUARA

AUTORES

ALTAMIRANO CASTRO JOSÉ GUADALUPE

BÁEZ CORONA JOSÉ FRANCISCO

CASTELLANOS HERNÁNDEZ EDUARDO DE JESÚS

CHILLOPA RODRÍGUEZ ERWIN ALLWITH

DEL VALLE GARRIDO ADRIANA

GARCÍA MÉNDEZ CARLOS

MÁRQUEZ ROA UBALDO

QUITANO DÍAZ DAVID

RIVAS CUEVAS PAOLA GUADALUPE

ROCHA CASTILLO JULISSA

VÁSQUEZ GÁNDARA CARLOS ANTONIO

VÁZQUEZ AZUARA CARLOS ANTONIO

VÁZQUEZ PARRA ADRIÁN ARIDAIN

- ÍNDICE -

Prólogo.....	7
Semblanza del coordinador	11



FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA A PARTIR DE LA INVESTIGACIÓN EFECTIVA DE LOS DELITOS RELACIONADOS CON HECHOS DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO Y VERACRUZ

<i>Dr. Carlos García Méndez</i>	<i>13</i>
---------------------------------------	-----------

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INHABILITACIÓN PERMANENTE DE SERVIDORES PÚBLICOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y PENAL PARA UNA MEJOR DEMOCRACIA EN MÉXICO

<i>Dr. Carlos Antonio Vázquez Azuara.....</i>	<i>37</i>
---	-----------

RELACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EL COMBATE A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN VERACRUZ

<i>Mtra. Paola Guadalupe Rivas Cuevas</i>	<i>73</i>
---	-----------

LA CRISIS DE LEGITIMIDAD COMO RESULTADO DE LA FALTA DE REPRESENTATIVIDAD Y ÉTICA POLÍTICA

<i>M.D.E. Adriana Del Valle Garrido</i>	<i>87</i>
---	-----------

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN DERECHO HUMANO

<i>Mtra. Julissa Rocha Castillo.....</i>	<i>105</i>
--	------------

EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN COMO
POTENCIADOR DE LA CULTURA
DEMOCRÁTICA

Dr. José Guadalupe Altamirano Castro 133

LA VIDA DEMOCRÁTICA Y LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS ANTE EL POPULISMO DEL SIGLO
XXI

Dr. David Quitano Díaz

Lic. Adrián Aridain Vázquez Parra..... 163

EL CÓDIGO DE ÉTICA EN MÉXICO PARA UNA
MEJOR DEMOCRACIA

Dr. Carlos Antonio Vázquez Gándara..... 195

PROCESO Y PROCEDIMIENTO
LEGISLATIVOS PARA RETIRAR LA
INMUNIDAD CONSTITUCIONAL. UN
ESTUDIO DE CASO: EL DESAFUERO DE
ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

Dr. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández..... 205

ENTRE LA DEPREDACIÓN Y LA
INDIFERENCIA

Dr. Erwin Alhwith Chillopa Rodríguez

Dr. Ubaldo Márquez Roa..... 231

MULTIDISCIPLINARIEDAD PARA UN ESTADO
GARANTE DEL DERECHO AL DESARROLLO
HUMANO

Dr. José Francisco Báez Corona..... 259

PRÓLOGO

La presente obra, congrega a investigadores del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa y a integrantes de la Academia de la Función Pública y los Sistemas Anticorrupción de la referida casa de estudios, teniendo como coautores a integrantes del servicio público, académicos e investigadores especializados en temas de política, democracia y derechos humanos, integrantes del Sistema Estatal Anticorrupción, miembros del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, integrantes del Consejo Consultivo del Instituto Veracruzano de las Mujeres, entre otros brillantes perfiles, que en suma, derivan en extraordinarias aportaciones a la presente obra, que permiten establecer un panorama sumamente claro y enriquecedor de la evolución democrática de la nación mexicana.

Bajo la brillante coordinación del Dr. Carlos García Méndez, Rector de la Universidad de Xalapa, la presente obra nos ofrece valiosas aportaciones tales como el “fortalecimiento de la cultura democrática a partir de la investigación efectiva de los delitos relacionados con hechos de corrupción en México y Veracruz”, a cargo del coordinador de esta obra, así también “análisis jurídico de la inhabilitación permanente de servidores públicos en materia administrativa y penal para una mejor democracia en México”, a cargo del suscrito prologuista.

Asimismo, se integran excelsos textos de alto valor académico tales como “relación de la democracia y el combate a la violencia contra las mujeres en Veracruz”, a cargo de la Mtra. Paola Guadalupe Rivas Cuevas, “la crisis de legitimidad como resultado de la falta de representatividad y ética política” de la M.D.E. Adriana Del Valle Garrido, “la participación ciudadana como un derecho humano”, de la Mtra. Julissa Rocha Castillo, “el comité de participación ciudadana del sistema anticorrupción como potenciador de la cultura democrática” del Dr. José Guadalupe Altamirano Castro, “la vida democrática y las políticas públicas ante el populismo del siglo XXI” de los autores Dr. David Quitano Díaz y Lic. Adrián Aridain Vázquez Parra, “el código de ética en México para una mejor democracia” del Dr. Carlos Antonio Vásquez Gándara, “proceso y procedimiento legislativos para retirar la inmunidad constitucional. un estudio de caso: el desafuero de Andrés Manuel López Obrador” del Dr. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, “entre la depredación y la indiferencia” de los autores Dr. Erwin Allwith Chillopa Rodríguez y Dr. Ubaldo Márquez Roa y finalmente “multidisciplinariedad para un Estado garante del derecho al desarrollo humano”, del Dr. José Francisco Báez Corona.

Como se puede apreciar, los aportes en materia democrática y derechos humanos que constituyen la presente obra, proporcionan a los lectores, una visión clara

y muy diversa de temas selectos que tienen íntima relación con la eventual consolidación de una cultura democrática, desde una perspectiva de derechos humanos, lo cual, convierte este texto en una referencia seria y sumamente enriquecedora para los estudiosos de los temas más actuales que en dichas materias, resultan un reto y un compromiso ineludible, para mantenerse a la vanguardia del conocimiento.

Externo mi más profundo reconocimiento al coordinador, a las autoras y los autores de la presente obra, que indudablemente contribuirá de forma contundente, al aprendizaje y enriquecimiento sobre los temas que se abordan magistralmente.

Dr. Carlos Antonio Vázquez Azuara
*Director del Instituto Interdisciplinario de
Investigaciones de la Universidad de Xalapa*

Xalapa, Veracruz, Noviembre de 2019

SEMBLANZA DEL COORDINADOR



Carlos García Méndez

Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana, Maestro en Ciencias de la Educación por el Instituto de Estudios Superiores de Puebla, Doctor en Filosofía con especialidad en Ciencias de la Educación por la Atlantic International University y en Derecho, por la Universidad de Almería, España. Es conferenciante nacional e internacional y cuenta con diversas obras publicadas en el ámbito del Derecho y las Ciencias de la Educación. Actualmente es Rector y Presidente de la Junta de Gobierno de la Universidad de Xalapa.

**FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA
DEMOCRÁTICA A PARTIR DE LA INVESTIGACIÓN
EFECTIVA DE LOS DELITOS RELACIONADOS CON
HECHOS DE CORRUPCIÓN EN MÉXICO Y
VERACRUZ**

Carlos García Méndez¹

*“Servirse de un cargo público para
enriquecimiento personal resulta no
ya inmoral, sino criminal y abominable.”*
Cicerón

INTRODUCCIÓN

La reforma del 27 de mayo de 2015, que implementó el Sistema Nacional Anticorrupción en México y los correspondientes Sistemas Estatales, derivó en la expedición de leyes reglamentarias, así como diversas reformas a ordenamientos jurídicos vigentes, tales como el Código Penal Federal, el cual modifica los delitos cometidos por servidores públicos, a fin de generar una mayor eficacia en la acción punitiva del Estado respecto a este tipo de delitos, consecuencia de lo anterior, se generó también un organismo público autónomo encargado de investigar y perseguir a quienes cometan delitos atribuibles a los servidores públicos y/o particulares que tengan relación con los supuestos delictivos de que se trata, dicho órgano es la fiscalía especializada en delitos relacionados con hechos de corrupción en México y Veracruz. Dicho órgano especializado, encuentra algunos elementos desde su diseño normativo, que le impiden de origen, funcionar con expectativas reales de eficacia.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana, Maestro en Ciencias de la Educación por el Instituto de Estudios Superiores de Puebla, Doctor en Filosofía con especialidad en Ciencias de la Educación por la Atlantic International University y en Derecho, por la Universidad de Almería, España. Actualmente es Rector y Presidente de la Junta de Gobierno de la Universidad de Xalapa.

DESARROLLO

México, acorde con los resultados más recientes de “Transparencia internacional”, se sitúa como uno de los países más corruptos del mundo. Existe una idiosincrasia tendiente a la corrupción y se ha convertido incluso en una práctica recurrente, socialmente aceptada, que se debe combatir con una difusión de la cultura anticorrupción. Una manera de fomentar la cultura anticorrupción dentro de una organización es formar y sensibilizar a los empleados. Sin medidas de fomento de una cultura abierta y crítica, que incluyan a todos los actores posibles en la lucha contra la corrupción, será difícil establecer un sistema interno que enfrente verdaderamente la corrupción. (Boehm y Graf, 2009: 68-69).

Si a lo anterior, le agregamos un deficiente diseño normativo de las instituciones que pretenden combatir la corrupción, la tarea se vuelve mucho más complicada.

La corrupción, es un problema muy serio, que le cuesta mucho dinero al erario público y si se desea conocer el costo que tiene la corrupción, resulta sumamente recomendable leer al Dr. David Quitano Díaz, que en su aporte “Análisis Económico de la Corrupción en México, y el reto del Sistema Nacional Anticorrupción”, realiza un espléndido análisis sobre el costo real que ocasiona este terrible rezago económico, político y social, que impera en México, como lo es la corrupción.

En el referido texto, Quitano Díaz, nos revela a modo de propuesta de mejora: “Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción: Promover e impulsar la designación de su Titular; desahogar en tiempo y forma las investigaciones correspondientes a las denuncias formuladas por la Auditoría Superior de la Federación y aquellas instancias que participan en la prevención y detección de actos de corrupción” (Quitano y Romero, citado en Vázquez, 2019: 276).

Aspectos generales de la reforma y específicamente la fiscalía anticorrupción en Veracruz y México.

La reforma anticorrupción en México, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de mayo de 2015, consistió en la reforma de catorce artículos constitucionales federales; Se reforman los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma anticorrupción en Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial del Estado (GOE) el 2 de octubre de 2017, consistió en la reforma de los artículos 33, fracciones IV, XIX, XXIX, XXX, XXXI, XLII, XLIII y XLIV; 55; 62; 67, fracción I, párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, así como la fracción III; 73 segundo párrafo; 76, así como la denominación al Capítulo I del

Título V; 78, primer párrafo; 79, párrafo sexto; se adicionan las fracciones XXXI Bis; y XLI Bis al artículo 33; el párrafo octavo a la fracción I, y una fracción VI, al artículo 67, un Capítulo VII al Título Segundo, con un artículo 67 Bis; un párrafo, que será el quinto, al artículo 74; un artículo 76 Bis; y se deroga la fracción VI del artículo 56; todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Tanto a nivel federal como a nivel estatal, se crearon las fiscalías especializadas en materia de hechos de corrupción y sus respectivas leyes secundarias, que en el caso que se menciona, representaron la modificación de las leyes orgánicas de la Fiscalía General de la República y las Fiscalías Generales de los Estados respetivamente:

REPÚBLICA MEXICANA	ESTADO DE VERACRUZ
El 10 de febrero de 2014, se publicó en el DOF una importante reforma que incorporó sustanciales cambios en materia político-electoral. Dicha reforma, dentro del tema que atañe a este texto, incluye la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General de la República (FGR) con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta innovación aplicada a la organización del Ministerio hecha al artículo 102 constitucional que derivó de esta reforma.	La Fiscalía General contará con una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, cuyo titular deberá reunir todos los requisitos señalados para ser Fiscal General. No podrá ser Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción la persona que haya ocupado el cargo de Secretario de Despacho o su equivalente, Fiscal General del Estado, Senador, Diputado Local o Federal o Presidente Municipal, durante el año previo al día de su nombramiento. El Fiscal Especial será nombrado por las dos terceras partes de los diputados presentes del

Además, estableció que la FGR contará por lo menos con dos fiscalías especializadas, una en materia de delitos electorales y otra especializada en el combate a la corrupción, cuyos titulares fueran nombrados y removidos por el Fiscal General de la República, pudiendo ser objetados por el Senado de la República. Cabe mencionar que, de acuerdo a la reforma, el Fiscal General durará en su encargo nueve años, y para su designación y remoción, contará con la intervención del Senado de la República y del Ejecutivo Federal. El 12 de marzo de 2014 se publicó en el DOF un Acuerdo para crear la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y establecer sus atribuciones. Al tenor de lo estipulado en la reforma político-electoral, este acuerdo crea la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción como una “unidad administrativa República, que tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos	Congreso del Estado, previa convocatoria pública que éste emita para tal efecto. Una vez concluido el proceso establecido en la convocatoria pública emitida, la propuesta será presentada al Pleno del Congreso del Estado para su votación. En caso de no obtener el voto aprobatorio a que hace referencia el párrafo anterior, se observará el procedimiento establecido en dicha convocatoria. El Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción durará en su encargo cinco años, sin perjuicio de que pueda ser removido a solicitud del Fiscal General o por el propio Congreso, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, cuando se actualice alguna de las causales que se establezcan en la ley para tal efecto.
--	---

relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de un empleo, cargo o comisión”. En caso de delitos de competencia federal relacionados con actos de corrupción, en los que intervengan servidores públicos involucrados con miembros de la delincuencia organizada, la Fiscalía Especializada conocerá del delito relacionado con corrupción que se actualice.	
---	--

LEYES ORGÁNICAS DE LAS FISCALÍAS GENERAL Y ESTATAL	
REPÚBLICA MEXICANA	ESTADO DE VERACRUZ
La representación de la Fiscalía General de la República corresponde a los siguientes órganos: I. Titular de la Fiscalía General de la República; II. Titulares de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, de la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y de la Fiscalía Especializada de Asuntos Internos;	Atribuciones en Materia de Combate a la Corrupción. Las atribuciones en materia de combate a la corrupción, que se ejercerán por conducto de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, comprenden: I. Ejercer las atribuciones que la Constitución, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público, en

III. Titulares de las Fiscalías Especializadas; IV. Titular de la Coordinación de Investigación y Persecución Penal; V. Titular de la Coordinación General, en sustitución o suplencia del Fiscal General de la República, de conformidad con lo previsto en la presente Ley, y VI. Fiscales con nombramiento del Servicio Profesional de Carrera, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento. Funciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción tendrá bajo su cargo la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del Código Penal Federal. La persona titular de la Fiscalía participará como integrante en el Comité Coordinador del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, atendiendo las	materia de investigación y persecución de delitos relacionados con hechos de corrupción; II. Diseñar e implementar estrategias y líneas de acción para combatir los hechos en materia de corrupción; III. Implementar planes y programas para detectar la comisión de los hechos que se consideran como delitos en materia de corrupción en el ámbito de su competencia; IV. Instrumentar mecanismos de colaboración con otras autoridades para la elaboración de estrategias y programas tendientes a combatir los hechos en materia de corrupción; V. Implementar y fortalecer, en el ámbito de su competencia, mecanismos de cooperación y colaboración con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para la investigación de los hechos en materia de corrupción; VI. Diseñar e implementar proyectos, estudios y programas permanentes de información y fomento
--	--

bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley correspondiente. Igualmente, presentará de forma anual ante el Senado de la República un informe público y de fácil acceso, respecto de sus actividades y resultados, mismo que será entregado a los integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.	de la cultura de la denuncia y de la legalidad; VII. Diseñar, integrar e implementar sistemas y mecanismos de análisis de la información fiscal, financiera y contable, para que pueda ser utilizada en las investigaciones; VIII. Celebrar convenios con instituciones y organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros, en el ámbito de su competencia, para prevenir y combatir hechos en materia de corrupción; y IX. Las demás que en su caso le confieran otras disposiciones legales aplicables.
--	--

Los delitos competencia de las fiscalías, son los siguientes:

En lo referente a las reformas al Código Penal Federal, con relación a los delitos cometidos por los servidores públicos, derivadas de la reforma del 27 de mayo de 2015, se hicieron los siguientes cambios:

SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Artículo Único.- Se reforman el párrafo primero y el inciso e) del artículo 201; la denominación al Título Décimo; el párrafo primero del artículo 212; el artículo 213; el artículo 213 Bis; la denominación del Capítulo II

del Título Décimo; el párrafo primero y su fracción III, los párrafos segundo y tercero del artículo 214; las fracciones VI, IX, XI, XIII y los párrafos segundo y tercero del artículo 215; los párrafos primero y segundo del artículo 216; la denominación del Capítulo V del Título Décimo; el párrafo primero, la fracción I y los incisos B), C), D), la fracción III y el párrafo segundo del artículo 217; los párrafos tercero y cuarto del artículo 218; la fracción I y el párrafo segundo del artículo 219; la fracción I y los párrafos tercero y cuarto del artículo 220; el párrafo segundo del artículo 221; las fracciones I, II y los actuales párrafos tercero y cuarto del artículo 222; las fracciones I, II, III y los párrafos tercero y cuarto del artículo 223; los actuales párrafos primero, segundo, cuarto, quinto y sexto del artículo 224; las fracciones VI, X, XIII, XVII, XX, XXIV, XXVIII y XXXII del artículo 225; se adicionan un párrafo tercero con las fracciones I, II, un párrafo cuarto, un quinto párrafo con las fracciones I, II, III y IV, un sexto y un séptimo párrafos al artículo 212; un inciso E) a la fracción I, una fracción I Bis con los incisos A) y B) y un párrafo segundo al artículo 217; un artículo 217 Bis; una fracción IV al artículo 221; una fracción III con los incisos a, b y un párrafo segundo recorriéndose los subsecuentes al artículo 222; un párrafo tercero recorriéndose los subsecuentes al artículo 224, y se deroga el cuarto párrafo del artículo 225 del Código Penal Federal.

Lo anterior, revela la siguiente punibilidad respecto de los delitos cometidos por los servidores públicos.

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
CAPÍTULO II Ejercicio ilícito de servicio público Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio ilícito de servicio público, el servidor público que: III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de empresas productivas del Estado, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o del Poder Judicial, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.	Al infractor de las fracciones III, IV, V y VI se le impondrán de dos a siete años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.
Artículo 215.- VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de reinserción social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o	Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI a IX, XIII, XIV, XV y XVI, se le impondrá de dos a nueve años de prisión y de setenta hasta ciento cincuenta días multa.

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
administrativos, o centros de arraigo que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada, arraigada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente; IX.- Obtenga, exija o solicite sin derecho alguno o causa legítima, para sí o para cualquier otra persona, parte del sueldo o remuneración de uno o más de sus subalternos, dádivas u otros bienes o servicios; XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación; XIII.- Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes;	

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
Artículo 216.- Cometén el delito de coalición de servidores públicos, los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley, reglamento u otras disposiciones de carácter general, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.	Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de la comisión del delito.
CAPÍTULO V Uso ilícito de atribuciones y facultades Artículo 217.- Comete el delito de uso ilícito de atribuciones y facultades: I.- El servidor público que ilícitamente: ... Otorgue permisos, licencias, adjudicaciones o autorizaciones de contenido económico; Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas	Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de seis meses a doce años de prisión y de treinta a ciento cincuenta días multa.

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal; Otorgue, realice o contrate obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, con recursos públicos; Contrate deuda o realice colocaciones de fondos y valores con recursos públicos. I. bis.- El servidor público que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o del servicio público o de otra persona: Niegue el otorgamiento o contratación de las operaciones a que hacen referencia la presente fracción, existiendo todos los requisitos establecidos en la normatividad aplicable para su otorgamiento, o Siendo responsable de administrar y verificar directamente el cumplimiento de los términos de una concesión, permiso, asignación o contrato, se haya abstenido de cumplir con dicha obligación. II.- ... III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé una aplicación distinta de aquella a que	

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
estuvieren destinados o haga un pago ilegal. Se impondrán las mismas sanciones previstas a cualquier persona que a sabiendas de la ilicitud del acto, y en perjuicio del patrimonio o el servicio público o de otra persona participe, solicite o promueva la perpetración de cualquiera de los delitos previstos en este artículo.	
Artículo 217 Bis.- Al particular que, en su carácter de contratista, permisionario, asignatario, titular de una concesión de prestación de un servicio público de explotación, aprovechamiento o uso de bienes del dominio de la Federación, con la finalidad de obtener un beneficio para sí o para un tercero: I.- Genere y utilice información falsa o alterada, respecto de los rendimientos o beneficios que obtenga, y II.- Cuando estando legalmente obligado a entregar a una autoridad información sobre los rendimientos o beneficios que obtenga, la oculte. Al que cometa el delito a que se refiere el presente artículo, se le impondrán de tres meses a nueve	Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientos días de Unidades de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y multa de cien a

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
años de prisión y de treinta a cien días multa. Artículo 218.- ...	ciento cincuenta días multa.
Artículo 219.- ... I.- El servidor público que, por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrella o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y II.- ...	Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión y de treinta a cien días multa.
Artículo 220.- ... I.- El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, ilícitamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendiente o ascendiente, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos	Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte; II.-	quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.
Artículo 221.- ... I.- ... II.- ... III.- ... IV.- Al particular que, sin estar autorizado legalmente para intervenir en un negocio público, afirme tener influencia ante los servidores públicos facultados para tomar decisiones dentro de dichos negocios, e intervenga ante ellos para promover la resolución ilícita de los mismos, a cambio de obtener un beneficio para sí o para otro.	Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión y de treinta a cien días multa.
Artículo 222.- ... I.- El servidor público que, por sí, o por interpósita persona solicite o reciba ilícitamente para sí o para otro, dinero o cualquier beneficio, o acepte una promesa, para hacer o dejar de realizar un acto propio de sus funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión; II.- El que dé, prometa o entregue cualquier beneficio a alguna de las personas que se	Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, de los bienes o la promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa.

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
mencionan en el artículo 212 de este Código, para que haga u omita un acto relacionado con sus funciones, a su empleo, cargo o comisión, y III.- El legislador federal que, en el ejercicio de sus funciones o atribuciones, y en el marco del proceso de aprobación del presupuesto de egresos respectivo, gestione o solicite: a) La asignación de recursos a favor de un ente público, exigiendo u obteniendo, para sí o para un tercero, una comisión, dádiva o contraprestación, en dinero o en especie, distinta a la que le corresponde por el ejercicio de su encargo; b) El otorgamiento de contratos de obra pública o de servicios a favor de determinadas personas físicas o morales. Se aplicará la misma pena a cualquier persona que gestione, solicite a nombre o en representación del legislador federal las asignaciones de recursos u otorgamiento de contratos a que se refieren los incisos a) y b) de este artículo. ...	Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, los bienes, promesa o prestación exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.
Artículo 223.- ... I.- Todo servidor público que para su beneficio o el de una	Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa; II.- El servidor público que ilícitamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona; III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso ilícito de atribuciones y facultades, y IV.- ...	no exceda del equivalente de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión y de cien a ciento cincuenta días multa.
Artículo 224.- Se sancionará a quien, con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el	Decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar. Cuando el monto a que ascienda el

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño. Para efectos del párrafo anterior, se computarán entre los bienes que adquieran los servidores públicos o con respecto de los cuales se conduzcan como dueños, los que reciban o de los que dispongan su cónyuge y sus dependientes económicos directos, salvo que el servidor público acredite que éstos los obtuvieron por sí mismos. No será enriquecimiento ilícito en caso de que el aumento del patrimonio sea producto de una conducta que encuadre en otra hipótesis del presente Título. En este caso se aplicará la hipótesis y la sanción correspondiente, sin que dé lugar al concurso de delitos. ...	enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de tres meses a dos años de prisión y de treinta a cien días multa. Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización se impondrán de dos años a catorce años de prisión y multa de cien a ciento cincuenta días multa.
Artículo 225.- ... I.- ... II.- ... III.- ... IV.- ... V.- ... VI.- Dictar, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser	A quien cometa los delitos previstos en las fracciones I, II, III, VII, VIII, IX, XX, XXIV, XXV, XXVI, XXXIII y XXXIV, se le impondrá pena de prisión de tres a

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
contrarias a las actuaciones seguidas en juicio u omitir dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley; VII.- ... VIII.- ... IX.- ... X.- Detener a un individuo fuera de los casos señalados por la ley, o retenerlo por más tiempo del señalado en la Constitución; XI.- ... XII.- ... XIII.- Ocultar al imputado el nombre de quien le acusa, salvo en los casos previstos por la ley, no darle a conocer el delito que se le atribuye o no realizar el descubrimiento probatorio conforme a lo que establece el Código Nacional de Procedimientos Penales; XIV.- ... XV.- ... XVI.- ... XVII.- No dictar auto de vinculación al proceso o de libertad de un detenido, dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición, a no ser que el inculcado haya solicitado ampliación del plazo, caso en el cual se estará al nuevo plazo; XVIII.- ... XIX.- ... XX.- Ordenar la aprehensión de un individuo por delito que no	ocho años y de treinta a mil cien días multa. A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXVII, XXVIII, XXX, XXXI, XXXII, XXXV, XXXVI y XXXVII se le impondrá pena de prisión de cuatro a diez años y de cien a ciento cincuenta días multa. (Se deroga).

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
DELITO	PENA
amerite pena privativa de libertad, o en casos en que no preceda denuncia, acusación o querrela; o realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez en el término señalado por el artículo 16 de la Constitución; XXI.- ... XXII.- ... XXIII.- ... XXIV.- Advertir al demandado, ilícitamente, respecto de la providencia de embargo decretada en su contra; XXV.- ... XXVI.- ... XXVII.- ... XXVIII.- Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una carpeta de investigación o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean reservados o confidenciales; XXIX.- ... XXX.- ... XXXI.- ... XXXII.- Desviar u obstaculizar la investigación del hecho delictuoso de que se trate o favorecer que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia; XXXIII.- a XXXVII.- ...	

El pasado 4 de abril, con el voto de 20 Congresos Estatales, la Cámara de Diputados declaró la constitucionalidad de la reforma al Artículo 19 en materia de prisión preventiva oficiosa,

en la cual se aumenta el catálogo de delitos que ameritan esta figura judicial, y la turnó al Senado de la República para los efectos constitucionales.

Los delitos incluidos son: corrupción, delitos electorales, robo de hidrocarburos (huachicoleo), feminicidio, abuso y violencia sexual contra menores, portación de armas de uso exclusivo, desaparición forzada, robo a casa habitación y robo a transporte.

ANÁLISIS

Uno de los aspectos más endebles del diseño normativo que tiene que ver con la generación de la fiscalía especializada en combate a la corrupción, tiene que ver con su autonomía.

Tanto a nivel federal como a nivel estatal, si bien es cierto, el referido organismo público autónomo, se encuentra revestido de dicha autonomía al depender de la fiscalía general que a su vez también es autónoma, no menos cierto es, que dicha autonomía, depende de la eficaz autonomía de la fiscalía general y deja fuera de su competencia hechos de corrupción cometidos por los propios integrantes de la fiscalía general de la que depende, y aunque aparentemente esto queda subsanado con la fiscalía de asuntos internos, el problema subsiste, porque dicha fiscalía depende también de la fiscalía general, por tanto, la fiscalía especializada en combate a la corrupción y la fiscalía de asuntos internos, deberían ser entes autónomos que no deberían depender de la fiscalía general, para no ser jueces y partes y además, porque en el caso de que la fiscalía general no tuviera una autonomía fáctica, este vicio, no pasaría a las dependencias a su cargo.

CONCLUSIONES

Sin nos preguntamos ¿es suficiente este entramado de creación de las fiscalías anticorrupción, para cumplir con los fines de la política anticorrupción?, la respuesta sin duda, se advierte compleja, pero cuando menos, en lo relativo a la investigación y

persecución de los delitos relativos a hechos de corrupción, la respuesta sería no, pues independientemente de otros problemas detectados en su estructura y sus atribuciones, en el caso del presente artículo, aún se debe lidiar con la insuficiente autonomía de las fiscalías especializada en delitos relacionados con hechos de corrupción y las fiscalías de asuntos internos.

Mientras no se haga un rediseño que garantice la autonomía de las fiscalías especializadas en delitos relacionados con hechos de corrupción y las fiscalías de asuntos internos, sus alcances serán limitados, supeditados a lo que dispongan sus superiores y específicamente los fiscales generales tanto de la república como de los estados y si estos fueron designados sin una autonomía real, todo el diseño de las fiscalías no tendría un deslinde real del poder central y se seguiría simulando un acceso a la justicia por delitos relativos a hechos de corrupción.

El punto reflexivo final de este trabajo, se centra en que se debe proponer una autonomía real de las fiscalías especializadas en delitos relacionados con hechos de corrupción y las fiscalías de asuntos internos y que no dependan de las fiscalías generales, sentando bases más sólidas para efectos de garantizar una verdadera autonomía en el ejercicio de sus funciones.

FUENTES

Vázquez Azuara, Carlos Antonio, Altamirano Castro, José Guadalupe (2018), Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción, México, Universidad de Xalapa.

Boehm, F. y Graf Lambsdorff, J. (2009). Corrupción y Anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, [en línea] 11(21), pp.45-72. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41911848005>

Vázquez Azuara, Carlos Antonio, Altamirano Castro, José Guadalupe (2019), La Implementación del Sistema

Anticorrupción en México; Retos y Perspectivas, México, Universidad de Xalapa.

Quitano Díaz, David, Romero Sánchez, María (2019), Análisis Económico de la Corrupción en México, y el reto del Sistema Nacional Anticorrupción. En Vázquez Azuara, Carlos Antonio, Altamirano Castro, José Guadalupe (pp. 247-279), La Implementación del Sistema Anticorrupción en México; Retos y Perspectivas, México, Universidad de Xalapa.

Ley del Sistema Nacional Anticorrupción.

Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Veracruz.

Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz.

Código Penal Federal.

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INHABILITACIÓN PERMANENTE DE SERVIDORES PÚBLICOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y PENAL PARA UNA MEJOR CULTURA DEMOCRÁTICA EN MÉXICO.

Carlos Antonio Vázquez Azuara²

- *Introducción*, ● *Desarrollo*, ● *Postura y Propuesta*, ● *Discusión*,
● *Conclusiones*, ● *Fuentes de Consulta*.

INTRODUCCIÓN

El Sistema Nacional Anticorrupción que se implementó en México, mediante la reforma constitucional federal de mayo de 2015, derivó en la creación de leyes federales y modificaciones a disposiciones también federales, que constituyeron, en suma, el marco de leyes reglamentarias de la referida reforma.

Entre los cambios substanciales, se puede advertir, la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción y Sistemas Estatales para todas las entidades federativas, la creación de Tribunales Federales y Estatales de Justicia Administrativa, independientes y autónomos, la creación de un fiscal anticorrupción federal y para las entidades de la república, también independiente y autónomo, la generación de procesos más eficaces de

² Licenciado en Derecho y Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Veracruzana, Maestro en Estudios Legales con Especialidad en Estudios Legales por la Atlantic International University, Doctor en Derecho Público por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, estudia la Maestría en Sistema Anticorrupción con Enfoque en Proceso Penal Acusatorio y Justicia Administrativa, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, docente doblemente certificado por la SETEC-SEGOB en juicios orales penales, Diplomado en Sistema Penal Acusatorio desde la perspectiva de la reforma constitucional, Diplomado en Sistema Penal Acusatorio y Adversarial, Diplomado en Medios Alternativos para la Solución de Conflictos y Justicia Restaurativa y Diplomado en Educación y Tecnologías de la Información, por la Universidad de Xalapa y es Investigador adscrito y Director del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa.

fiscalización y rendición de cuentas y el perfeccionamiento de los tipos penales relativos a la responsabilidad de los servidores públicos.

El 21 de marzo de 2019, fue aprobado el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del Código Penal Federal, para establecer la inhabilitación definitiva o “muerte civil” por actos de corrupción, mediante Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana; y de Estudios Legislativos, Primera, al proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del Código Penal Federal.

Con independencia de lo anterior y cómo una proyección de lo que podría ocurrir en caso de que el referido decreto, previa continuación de la secuela del proceso legislativo, culmine en su publicación en el Diario Oficial de la Federación y su entrada en vigor, en Jalisco y Nuevo León, se debe recordar que la “muerte civil”, esto es la inhabilitación permanente para servidores públicos que incurran en faltas graves por hechos de corrupción, tanto en el ámbito penal como en el administrativo locales, ya se encuentra vigente en dichas entidades federativas y derivado de tal situación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, interpuso las acciones de inconstitucionalidad 60/2019 y 71/2019, mismas que fueron admitidas a trámite por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efectos de estudiar la constitucionalidad de la referida muerte civil vigente en el Estado de Jalisco y en Nuevo León, lo que nos revela la visión de inconstitucionalidad que se tiene sobre este tipo de sanciones permanentes y que vaticina en un futuro próximo, la misma acción respecto del ámbito federal y las medidas de inhabilitación permanente recientemente aprobadas por el Senado de la República para los ordenamientos jurídicos federales de naturaleza penal y administrativa respectivamente.

DESARROLLO

Las normas, desde un enfoque social y específicamente desde una visión basada en la sociología jurídica, tiene como una de sus más prioritarias finalidades, resolver problemas sociales. Por norma entendemos, el establecimiento de un supuesto que debe observarse por parte de un determinado grupo de individuos, que tiene como fin la regulación de una determinada conducta, teniendo diversos tipos de normas, como lo son las normas morales, las normas religiosas, las normas jurídicas, las normas binarias y las normas de trato social (Vázquez, 2013: 63).

La corrupción es sin duda alguna, un problema sumamente arraigado con la sociedad mexicana y en su gobierno, corrompiendo toda moral prevista por el Derecho. La moral es el conjunto de normas que rigen la conducta humana (individual y social), siempre y cuando la persona que las cumple lo haga porque reconoce voluntariamente que son válidas para él, en interferencia subjetiva, para realizar en dichas conductas determinados valores y principios propios de la moral; en esencia, tales valores tienden a lograr la perfección espiritual del ser humano y, además, como consecuencia de la difusión de dichos valores y principios en el resto de la comunidad, lograr la vigencia de la moral social, acorde con dichos valores y principios (Torré, 2003:151).

No enfrentamos a un alejamiento del “deber ser”, “debe hacer” o del “deber actuar” que, en el ámbito de la administración pública, tiene una utilidad fundamental, más que las definiciones reales u operacionales que, siendo complejas, se circunscriben a sólo al aspecto del actuar del gobernante y el beneficio que obtiene (Rodríguez, citado en Vázquez, 2018: 185-186).

La respuesta en muchos casos al problema de la corrupción, apunta, entre otros aspectos, a la cultura anticorrupción, misma que dentro de una organización, es formar y sensibilizar a los empleados... Sin estas medidas de fomento de una cultura

abierta y crítica, que incluyan a todos los actores posibles en la lucha contra la corrupción, será difícil establecer un sistema interno que enfrente verdaderamente la corrupción. (Boehm y Graf, 2009: 68-69).

Abonando a lo anterior, es posible percatarse que el problema de la corrupción es multifactorial y se puede resolver en gran medida con base en diseño de Políticas públicas, la cuales, hacen referencia a un concepto relativamente nuevo y que en la práctica es una novedad del siglo XXI, sin embargo, el estudio de las políticas tiene su raíz en la década de 1950, en Estados Unidos, cuando algunos científicos sociales comenzaron a interesarse cada vez más por la toma de decisiones en y para el ámbito público. El trabajo de Harold Lasswell, en particular, es el que con el tiempo se reconocería como la semilla originaria de lo que hoy se conoce como el enfoque de políticas públicas (Arellano y Blanco, 2013: 22).

Pues bien, yendo más allá de una cultura anticorrupción, una mayor formación valorativa y un mejor diseño de políticas públicas para hacer frente al problema de la corrupción, en la presente investigación, se aborda no la prevención y atención a la causa del problema, sino a las consecuencias y sanciones producto de la comisión de actos de corrupción, con base en el aparato normativo vigente.

Con base en una visión del endurecimiento de la acción punitiva del estado, se esperaría que se logren combatir los actos de corrupción y evitar que estos vuelvan a ser cometidos por el mismo servidor público que incurrió en ellos.

La “Muerte Civil” o inhabilitación permanente para servidores públicos que cometan actos graves de corrupción en materia administrativa y penal.

El pasado 21 de marzo de 2019, fue aprobado el proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del Código

Penal Federal, para establecer la inhabilitación definitiva o “muerte civil” por actos de corrupción, desde un enfoque administrativo y penal.

Cuadro comparativo sobre las reformas mediante la iniciativa con proyecto de Decreto aprobado por el Senado de la república el 21 de marzo de 2019

LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

Texto Vigente	Texto Iniciativa
Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:	Artículo 78. (...) I a IV. (...) V. Inhabilitación definitiva para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;	(...) (...) En caso de que se determine la inhabilitación temporal , y no se hayan causado daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno , la sanción a imponer será de tres meses a un año de inhabilitación.
II. Destitución del empleo, cargo o comisión;	Dicha sanción será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.
III. Sanción económica, y	
IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.	

A juicio del Tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la Falta administrativa grave. La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.

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

Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por Faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los Capítulos III y IV del Título Tercero

Procederá la inhabilitación definitiva si el monto de la afectación de la falta administrativa grave excede de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Artículo 81. (...)

I. (...)

a) y b) (...)

c) Inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones,

de esta Ley, consistirán en:

I. Tratándose de personas físicas:

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;

c) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

II. Tratándose de personas morales:

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no

arrendamientos, servicios u obras públicas.

d) **Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.**

II. Tratándose de personas morales:

a) y b) (...)

c) **Inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.**

d) **La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta Ley;**

e) **Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por**

haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;

c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta Ley;

d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como

orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta Ley;

f) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

(...)

Las sanciones previstas en los incisos **d) y e)** de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

(...)

(...)

(...)

consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta Ley;

e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse además, lo previsto en los artículos 24 y 25 de esta Ley.

Las sanciones previstas en los incisos c) y d) de esta fracción, sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

A juicio del Tribunal,

podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las Faltas de particulares.

Se considerará como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, resarzan los daños que se hubieren causado.

Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales, el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a aquellas no los denuncien.

Artículo 84. Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves y Faltas de particulares, se observarán las siguientes reglas:

I. La suspensión o la destitución del puesto de los Servidores Públicos, serán impuestas por el Tribunal y ejecutadas por el titular o servidor público competente del Ente público correspondiente;

II. La inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, será impuesta por el Tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

III. Las sanciones económicas serán impuestas por el Tribunal y ejecutadas por el Servicio de Administración Tributaria en términos del Código Fiscal de la Federación o por la autoridad competente de la entidad federativa correspondiente.

Artículo 84. (...)

I. (...)

II. La inhabilitación temporal o **definitiva** para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, será impuesta por el Tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

III. (...)

Artículo 89. La aplicación del beneficio a que hace referencia el artículo anterior, tendrá por efecto una reducción de entre el cincuenta y el setenta por ciento del monto de las sanciones que se impongan al responsable, y de hasta el total, tratándose de la inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por Faltas de particulares. Para su procedencia será necesario que adicionalmente se cumplan los siguientes requisitos:

I. Que no se haya notificado a ninguno de los presuntos infractores el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa;

II. Que la persona que pretende acogerse a este beneficio, sea de entre los sujetos involucrados en la infracción, la primera en aportar los elementos de convicción suficientes que, a juicio de las autoridades competentes, permitan comprobar la existencia de

Artículo 89. (...)

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. (...)

Tratándose de la inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por Faltas de particulares, la aplicación del beneficio será entre el treinta y cincuenta por ciento.

Además de los requisitos señalados, para la aplicación del beneficio al que se refiere este artículo, se constatará por las autoridades competentes, la veracidad de la confesión realizada.

En su caso, las personas que sean los segundos o ulteriores en aportar elementos de convicción suficientes y cumplan con el resto de los requisitos anteriormente establecidos, podrán obtener una reducción de la sanción aplicable de hasta el cincuenta por ciento, cuando aporten elementos de convicción en la investigación, adicionales a los que ya tenga la Autoridad

la infracción y la responsabilidad de quien la cometió;

III. Que la persona que pretende acogerse al beneficio coopere en forma plena y continua con la autoridad competente que lleve a cabo la investigación y, en su caso, con la que substancie y resuelva el procedimiento de responsabilidad administrativa, y

IV. Que la persona interesada en obtener el beneficio, suspenda, en el momento en el que la autoridad se lo solicite, su participación en la infracción.

Además de los requisitos señalados, para la aplicación del beneficio al que se refiere este artículo, se constatará por las autoridades competentes, la veracidad de la confesión realizada.

En su caso, las personas que sean los segundos o ulteriores en aportar elementos de convicción suficientes y cumplan con el resto de los requisitos

Investigadora. Para determinar el monto de la reducción se tomará en consideración el orden cronológico de presentación de la solicitud y de los elementos de convicción presentados.

El procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en este artículo podrá coordinarse con el procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en el artículo 103 de la Ley Federal de Competencia Económica cuando así convenga a las Autoridades Investigadoras correspondientes.

El Comité Coordinador podrá recomendar mecanismos de coordinación efectiva a efecto de permitir el intercambio de información entre autoridades administrativas, autoridades investigadoras de órganos del Estado Mexicano y Autoridades Investigadoras dentro de su ámbito de competencia.

Si el presunto infractor confiesa su responsabilidad

anteriormente establecidos, podrán obtener una reducción de la sanción aplicable de hasta el cincuenta por ciento, cuando aporten elementos de convicción en la investigación, adicionales a los que ya tenga la Autoridad Investigadora. Para determinar el monto de la reducción se tomará en consideración el orden cronológico de presentación de la solicitud y de los elementos de convicción presentados.

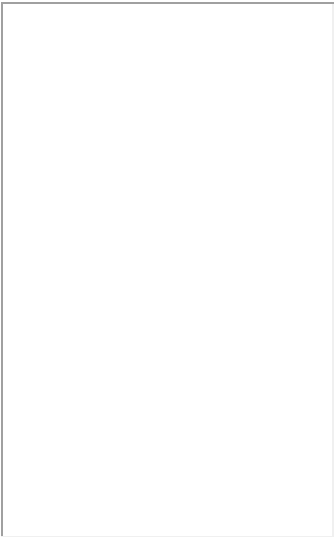
El procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en este artículo podrá coordinarse con el procedimiento de solicitud de reducción de sanciones establecido en el artículo 103 de la Ley Federal de Competencia Económica cuando así convenga a las Autoridades Investigadoras correspondientes.

El Comité Coordinador podrá recomendar mecanismos de coordinación efectiva a efecto de permitir el intercambio de información entre autoridades administrativas,

sobre los actos que se le imputan una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa a que se refiere esta Ley, le aplicará una reducción de hasta treinta por ciento del monto de la sanción aplicable y, en su caso, una reducción de hasta el treinta por ciento del tiempo de inhabilitación que corresponda.

autoridades investigadoras de órganos del Estado Mexicano y Autoridades Investigadoras dentro de su ámbito de competencia.

Si el presunto infractor confiesa su responsabilidad sobre los actos que se le imputan una vez iniciado el procedimiento de responsabilidad administrativa a que se refiere esta Ley, le aplicará una reducción de hasta treinta por ciento del monto de la sanción aplicable y, en su caso, una reducción de hasta el treinta por ciento del tiempo de inhabilitación que corresponda.



Libro Segundo
Título Primero
Capítulo V
Del Registro Público de Funcionarios y Empresarios Sancionados e Inhabilitados.
Artículo 110 Bis.- La Secretaría de la Función Pública y sus homólogos en las Entidades Federativas, implementarán el Registro Público de Funcionarios y Empresarios Sancionados e Inhabilitados, con el objetivo de que en todo el país se cuente con información

	oportuna y en tiempo real, de los servidores públicos y particulares, ya sean personas físicas o morales, que han sido sancionados y/o inhabilitados, de forma temporal o definitivamente, para evitar que puedan evadir la sanción que les fue impuesta y sean contratados en otro nivel de gobierno o participen en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras pública. Artículo 110 Ter.- El Registro Público de Funcionarios y Empresarios Sancionados e Inhabilitados, será una base de datos que estará incorporada a la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción.
--	---

CÓDIGO PENAL FEDERAL

TEXTO VIGENTE	TEXTO INICIATIVA
Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública	Artículo 212.- (...) (...) De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación temporal o definitiva para desempeñar

Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación.

Tratándose de la inhabilitación temporal, cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la inhabilitación será por un plazo de uno hasta diez años. La inhabilitación definitiva procederá si el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito excede el límite señalado en el párrafo anterior.

I y II. (...)
(...)

Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación **temporal o**

De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:

I.- Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y

II.- Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.

definitiva para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

I a IV. (...)

(...)

(...)

Para efectos de lo anterior, el juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 213 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

I.- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

III.- Las condiciones

exteriores y los medios de
ejecución, y

IV.- El monto del beneficio
que haya obtenido el
responsable.

Sin perjuicio de lo anterior,
la categoría de funcionario
o empleado de confianza
será una circunstancia que
podrá dar lugar a una
agravación de la pena.
Cuando los delitos a que se
refieren los artículos 214,
217, 221, 222, 223 y 224, del
presente Código sean
cometidos por servidores
públicos electos
popularmente o cuyo
nombramiento este sujeto a
ratificación de alguna de las
Cámaras del Congreso de la
Unión, las penas previstas
serán aumentadas hasta en
un tercio.

Con independencia de lo anterior y cómo una proyección de lo que podría ocurrir en caso de que el referido decreto, previa continuación de la secuela del proceso legislativo, culmine en su publicación en el Diario Oficial de la Federación y su entrada en vigor; En Jalisco y Nuevo León, se debe recordar que la “muerte civil”, esto es la inhabilitación permanente para servidores públicos que incurran en faltas graves por hechos de corrupción, tanto en el ámbito penal como en el administrativo locales, ya se encuentra vigente en dichas entidades federativas y derivado de tal situación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, interpuso las acciones de inconstitucionalidad 60/2019 y

71/2019, mismas que fueron administradas a trámite por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efectos de estudiar la constitucionalidad de la referida muerte civil vigente en los estados de Jalisco y Nuevo León, lo que nos revela la visión de inconstitucionalidad que se tiene sobre este tipo de sanciones permanentes y que vaticina en un futuro próximo, la misma acción respecto del ámbito federal y las medidas de inhabilitación permanente recientemente aprobadas por el Senado de la República para los ordenamientos jurídicos federales de naturaleza penal y administrativa respectivamente.

Acciones de inconstitucionalidad 60/2019 y 71/2019, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra la “Muerte Civil” en Jalisco y Nuevo León

Derivado de la inhabilitación permanente o “muerte civil” que entró en vigor en los estados de Jalisco y Nuevo León, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, interpuso las acciones de inconstitucionalidad 60/2019 y 71/2019, mismas que fueron admitidas a trámite por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Tales acciones, substancialmente establecen lo siguiente:

Acción de inconstitucionalidad 60/2019

III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

- Artículo 144, fracciones IV, inciso b) en la porción normativa “hasta la inhabilitación perpetua” y V, en la porción normativa “perpetua”, del Código Penal para el Estado de Jalisco.
- Artículo 117, numeral 1, en la porción normativa “y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción”, de la Ley de Compras Gubernamentales,

Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Ambos reformados mediante Decreto Número 27265/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 11 de mayo de 2019, preceptos que a la literalidad establecen:

Código Penal para el Estado de Jalisco:

“Artículo 144. Para los efectos de este título:

I. a IV (...)

V. Cuando el responsable tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo.”

Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contrataciones de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios:

“Artículo 117.

1. Los proveedores o participantes que hubieran sido sancionados por faltas graves previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán inhabilitados para ser contratados por al menos tres meses y no más de 5 años, contando a partir de la fecha en que se emitió la sanción; con excepción de la inhabilitación perpetua por resolución administrativa o en su caso penal ejecutoriada emitida por haber cometido actos de corrupción.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 9, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de proporcionalidad de las penas.
- Prohibición de penas inusitadas.

Acción de inconstitucionalidad 71/2019

III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículos que se estiman inconstitucionales:

1. 1, primer párrafo, en la porción normativa “hechos de corrupción o en situación especial”.
2. 2, fracciones III, en la porción normativa “los hechos de corrupción”, y IV.
3. 3, fracciones III, IX, en la porción normativa “o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento”, XV, en la porción normativa “de particulares”, XVII, en la porción normativa “o hechos de corrupción”, XVIII, XIX, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
4. 4, fracción III, en la porción normativa “o hechos de corrupción y los que se encuentren en situación especial conforme al Capítulo IV del Título Tercero de la presente ley”.
5. 11, primer párrafo, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.
6. 12, en la porción normativa “hechos de corrupción”.
7. 13, en las porciones normativas “o hechos de corrupción”.
8. 24, en las porciones normativas “o hechos de corrupción” y “o sus socios, accionistas, propietarios o personas que ejerzan control sobre ella, incluyendo respecto a éstas últimas las personas previstas en el artículo 52 de esta Ley.”
9. 27, tercer párrafo, en la porción normativa “o particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento”, cuarto párrafo en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
10. 32, en la porción normativa “persona física o moral comprendiendo a estas últimas a los socios, accionistas, propietarios y representantes legales de la misma, que sean contratados por cualquier ente público para dar

algún servicio, sean concesionarios o permisionarios de un servicio público”.

11. 33, párrafos tercero, décimo y décimo primero.

12. 34, párrafo cuarto, en la porción normativa “y de particulares”.

13. 37, en la porción normativa “o como particular”.

14. 41, en la porción normativa “contrato, concesión o permiso sobre un servicio público”.

15. 46, en la porción normativa “y particulares señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento”.

16. El acápite del Título Tercero, del Libro Primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “Y HECHOS DE CORRUPCIÓN”.

17. 50, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.

18. El acápite del Capítulo II, Título Tercero, del Libro Primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.

19. 51, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.

20. 62, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.

21. 64, fracciones, I, en la porción normativa “o hechos de corrupción”, II, en la porción normativa “o un hecho de corrupción”, segundo párrafo, en la porción normativa “o hecho de corrupción” y último párrafo.

22. 65, primer párrafo, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.

23. 66, párrafos segundo y tercero.

24. 67, último párrafo.

25. 70, cuarto párrafo.

26. 72, segundo párrafo.

27. 74, segundo párrafo, en la porción normativa “hechos de corrupción” y quinto.

28. 75, segundo párrafo.

29. El acápite del Capítulo III, Título Tercero, del Libro Primero, de la Ley de Responsabilidades

Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.

30. 78, primer párrafo, en la porción normativa “o hechos de corrupción”, fracción V, segundo párrafo, en la porción normativa “del hecho de corrupción o”, párrafos cuarto y quinto.

31. 81, fracciones I, incisos a), c), e), II, incisos a), c), d) y g), párrafos tercero y cuarto, en las porciones normativas “o hechos de corrupción”, y párrafo séptimo.

32. El acápite del Capítulo IV, del Título Tercero, del Libro Primero, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “hechos de corrupción”.

33. 84, en la porción normativa “hechos de corrupción”.

34. 89, primer párrafo, en la porción normativa “tratándose de inhabilitación definitiva, se reducirá la sanción mediante la imposición de inhabilitación temporal de diez a veinte años, para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas por faltas de particulares”.

35. 91, en las porciones normativas “o hechos de corrupción” y “A solicitud expresa del denunciante”.

36. 92, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.

37. 93, párrafos primero, en la porción normativa “o hechos de corrupción” y segundo.

38. 95, párrafo segundo, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.

39. 96, párrafos segundo y cuarto, en las porciones normativas “Esta ampliación no podrá exceder en ningún caso de quince días hábiles”.

40. El acápite del Capítulo III, del Título Primero, del Libro Segundo Disposiciones Adjetivas, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “y hechos de corrupción”.

41. 100, párrafo primero, en la porción normativa “o hecho de corrupción”.

42. 104, párrafo segundo.
 43. 116, fracciones II y III, en las porciones normativas “o hecho de corrupción” y “o hechos de corrupción”.
 44. 142, párrafo segundo.
 45. 193, fracción IV, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
 46. 207, fracciones VI, en la porción normativa “hecho de corrupción”, VII, en la porción normativa “hecho de corrupción”, y VIII, en la porción normativa “o hecho de corrupción”.
 47. 209, primer párrafo, en la porción normativa “hechos de corrupción”, y II, segundo párrafo, en la porción normativa “hecho de corrupción”.
 48. 212, último párrafo.
 49. 216, fracción I, en la porción normativa “hechos de corrupción”.
 50. El acápite de la Sección Segunda, del Capítulo IV, del Título Segundo, del Libro Segundo Disposiciones Adjetivas, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, en la porción normativa “hechos de corrupción”.
 51. 225, primer párrafo, en la porción normativa “o hechos de corrupción”.
 52. 228, en la porción normativa “hecho de corrupción”. Todos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, publicada mediante decreto en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, el 7 de junio de 2019.
- IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:
- 1º, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - 1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
 - 2.1 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- V. Derechos fundamentales que se estiman violados.
- Derecho a la seguridad jurídica.

- ☐ Principio de proporcionalidad en las sanciones.
- ☐ Principio de legalidad.

¿CÓMO PODRÍA INFLUIR LA INHABILITACIÓN PERMANENTE COMO PENA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, EN EL FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA?

La relación de la muerte civil, esto es, la inhabilitación permanente como pena en caso de faltas y delitos graves cometidos por servidores públicos y el fortalecimiento de la cultura democrática, estriba en que, no se puede hablar de una democracia donde los delitos queden impunes, donde el mal ejercicio del servicio público no tenga consecuencias y donde las afectaciones al erario público, no tengan consecuencias, por tanto, el endurecimiento de las penas y la medida de retirar del servicio público de forma permanente a quienes afecten el interés colectivo, indudablemente repercute en el fortalecimiento de la democracia, propicia que el derecho humano a una buena administración pública sea una realidad y eventualmente genera una mejor cultura de la democracia a partir de sanciones efectivas.

POSTURA Y PROPUESTA

Del presente texto de investigación, surgen una postura y una propuesta, la postura fijada, es avalar y fundamentar la constitucionalidad de la inhabilitación permanente, como un mecanismo que permitirá hacer más eficiente la acción punitiva del estado en casos de corrupción por faltas y delitos graves y la propuesta para complementar esta postura, tiene que ver con adicionar en la inhabilitación, las esferas de competencia gubernamental, esto es, que la inhabilitación sea en el ámbito municipal, estatal y federal, independientemente del ámbito de competencia donde se hubiere dado la falta grave o delito grave de corrupción.

Postura

Cómo se dijo en un principio, en el presente texto de investigación, se adopta una postura favorable respecto de la inhabilitación permanente para servidores públicos que incurran en faltas graves de corrupción y actos de corrupción graves, tanto en el ámbito penal como administrativo, esto con base en los siguientes razonamientos:

Los bienes jurídicamente tutelados en materia de actos de corrupción cometidos por los servidores públicos tanto en materia penal como administrativa, desde una óptica general, son grosso modo, la buena administración pública y el desarrollo.

Ambos bienes jurídicamente tutelados, antes mencionados, resultan ser derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, a su vez, derivan en la protección de otros bienes jurídicos tales como, el patrimonio público, el erario público, el desarrollo económico, el desarrollo social, etc.

Asimismo, el perjuicio a los referidos bienes jurídicamente tutelados de interés social y beneficio colectivo, puede derivar a su vez en el rezago de los sectores de desarrollo tales como la salud, la educación, la economía, el deporte, etc. lo que a su vez se traduce como un deterioro a los derechos humanos respectivos.

Luego entonces, cuando un servidor público genera un deterioro a la administración pública en cualquier ámbito de competencia, indudablemente está afectando de forma contundente a la sociedad, por lo que no se puede analizar la afectación que causa un servidor público, únicamente respecto del monto de una desviación de recursos, por ejemplo, pues lo que en realidad se traduce como la real afectación, es lo que se dejó de hacer o las consecuencias que trajo consigo ese recurso desviado o malversado.

Verbigracia, un servidor público estatal, que desvía recursos para la construcción de un hospital, en una zona serrana, cuyo daño se estima en ochenta millones de pesos, la pena sería con base en dicho monto, pero la afectación real de dicho desvío, la representa el perjuicio al derecho humano de acceso a la salud, los índices de mortalidad que se generarán por la falta de atención médica oportuna, la falta de empleos de profesionistas del sector salud, la disminución de la inversión en la zona de que se trate, por carecer de eficaces servicios de salud, la disminución de las expectativas de desarrollo, etc.

En esta inteligencia, el perjuicio ocasionado por los delitos cometidos por los servidores públicos, no se puede visualizar por el acto concreto solamente, sino por el alcance de la afectación al deterioro de la administración pública, por ende, pensar que tales servidores públicos, pueden conservar la posibilidad de regresar a la administración pública en un futuro, sería negar los alcances materiales y reales de la afectación de sus actos.

Aunado a lo anterior, se debe tener presente que, el sistema de reinserción social que caracteriza a la nación mexicana y la falta de una justicia restaurativa eficaz que permee las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales, impide que las personas procesadas por diversos delitos, en realidad salgan de los centros de readaptación social, rehabilitadas, esto es, con posibilidades de no incurrir nuevamente en las conductas que los llevaron a una sentencia condenatoria, por tanto, sería utópico pensar, que los servidores públicos que incurrieron en actos de corrupción u otros delitos relativos a la administración pública, podrán en realidad, posterior a su inhabilitación, abstenerse de realizar nuevamente dichas conductas.

Los razonamientos anteriores, nos permiten vislumbrar viable, que el servidor público, que incurra en los delitos previstos en el Código Penal Federal o los correspondientes estatales, relacionados con la administración pública, así como las faltas administrativas graves previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas Federal y de los estados, en

sus diferentes esferas de gobierno, deberá ser inhabilitado de forma permanente para ejercer un cargo público nuevamente y al mismo tiempo, dicha restricción deberá extenderse a las diferentes esferas de gobierno como se menciona más adelante en la propuesta. Esta medida, aunque pareciera de entrada rigurosa, resulta necesaria en un país que cursa por altísimos índices de corrupción.

Propuesta

Aunado a lo anterior, la inhabilitación para ejercer un cargo público, como pena en caso de ser responsable por la comisión de un acto delictivo grave o una contravención administrativa grave, es limitada en tiempo y sigue siendo circunscrita al entorno federal, estatal y municipal, esto es, que la inhabilitación es temporal y solo afecta al ámbito de competencia que corresponde, por tanto, si el juicio es del orden federal, la inhabilitación será federal y si el juicio es del orden estatal, la inhabilitación será estatal.

Lo anterior, podría plantear el supuesto que un servidor público federal, cometa un delito de los previstos en el Código Penal Federal o una contravención administrativa prevista en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y ser inhabilitado por 5 años por ejemplo, para ejercer un cargo público federal, pero en este periodo, puede ser electo o invitado para desempeñar para un cargo público estatal o municipal y mientras concluye dicha encomienda, el termino de inhabilitación federal fenece y puede regresar a dicha esfera gubernamental, siendo este supuesto, formalmente jurídico, pero materialmente impune, pues en realidad, no existe una eficaz sanción de inhabilitación para el servidor público que obtuvo sentencia condenatoria.

La propuesta en este sentido, es que, los servidores públicos que incurran en actos de corrupción graves tanto en el ámbito penal como administrativo, que ameriten inhabilitación, esta sea para las diversas esferas de gobierno, independientemente de la

inhabilitación permanente que ya es un hecho en algunos estados y aprobada recientemente a nivel federal.

DISCUSIÓN

Crítica a la postura

La inhabilitación permanente, pareciera que atenta contra el derecho humano de acceso a la reinserción social y la proporcionalidad de la pena, esto es que, después de compurgar una pena, sea o no corporal, después de haber reparado el daño y después de haber cumplido con las sanciones administrativas que correspondieran, todo ciudadano tiene derecho a ser reinsertado a la sociedad con sus derechos restituidos en la medida que marca la Ley o bien a que sus derechos se restituyan en su totalidad, esto implicaría de entrada que un servidor público que ha compurgado su pena, reparado el daño, acatado una sanción administrativa, tendría derecho, después de su periodo de inhabilitación, a volver al ejercicio público y de igual modo, continuando con la crítica, no podría invadirse la esfera de competencia federal con la estatal, pues la inhabilitación debe ser congruente con la esfera de gobierno de que se trate y si un servidor público fue inhabilitado en el ámbito federal, no podría serlo también para un ámbito al que no le causó perjuicio.

El párrafo anterior, nos habla de la principal crítica a la propuesta de inhabilitación de los servidores públicos que incurran en actos de corrupción o delitos cometidos por servidores públicos, de forma permanente y para las todas las esferas de gobierno.

Cabe añadir, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que la inhabilitación permanente, desde una óptica constitucional y de derechos humanos, transgrede el Derecho a la seguridad jurídica, el Principio de proporcionalidad de las penas, la prohibición de penas inusitadas y el Principio de legalidad.

Crítica a la propuesta

La propuesta sobre que la inhabilitación, sea temporal o permanente, incluya las tres esferas de gobierno existentes en nuestro país, encuentra su principal crítica en el hecho de la jurisdicción competencial, esto es, que un procedimiento jurídico del orden municipal o estatal, no podría traer como consecuencias, una sanción que extralimitara sus alcances, derivando en una represión de la sanción al ámbito federal, en el cual, el servidor público no causó afectación con su actuación antijurídica.

Así, la anterior crítica, encuentra su fundamento en que, un servidor público, no podría ser inhabilitado en una esfera de competencia en la cual no causó afectación, pues un servidor público federal, que incurrió en actos de corrupción en dicha esfera, no afectó a otros estados con su antijurídica actuación y por tanto, no tendría por qué ser inhabilitado en estados o municipios en los cuales no causó afectación y en donde no se llevó a cabo juicio alguno en su contra.

Pero como se ha dicho, la contrarréplica de este argumento, se basa en el hecho de que el erario público, si bien es cierto, está dividido en esferas gubernamentales, la realidad, es que es un todo que para su ejercicio, se divide en esferas para efectos administrativos, pero el erario público, es de orden público e interés social, independientemente de la esfera de competencia de que se trate y las afectaciones al derecho humano a la buena administración pública, afecta a todos los gobernados del país, independientemente del lugar o esfera específica donde se cometió, pensar lo contrario, sería tanto como admitir que los derechos humanos y los bienes jurídicamente tutelados, están únicamente tutelados por esferas y que fuera de ellas, se deben tocar instancias distintas, lo cual es incorrecto si pensamos que quien deteriora el erario público de un municipio o estado o la federación, en realidad, afecta a todos los gobernados y al aparato gubernamental en general.

CONCLUSIONES

La reforma de 2015, en materia anticorrupción, que modificó el artículo 113 Constitucional Federal y de la cual, derivaron las reformas reglamentarias, permitió un avance significativo en la reestructuración e incorporación de figuras que tienen como objetivo, entre otros aspectos, impartir justicia contra servidores públicos que cometan actos antijurídicos, de una forma más eficaz.

En tratándose de las modificaciones a los tipos penales previstos para la función pública en el Código Penal Federal, así como las sanciones previstas por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se pueden traducir como un avance, pero representan bajo la óptica de un sistema de justicia penal garantista, la imposibilidad material y eficaz de llevar a cabo una acción punitiva y sancionadora, debido a que la mayoría de los delitos y faltas administrativas graves, tienen el beneficio de la caución y la conmutación de la pena, así como la inhabilitación temporal, lo que se traduce como un acceso a la justicia ineficaz, aunado a que no se habla de inhabilitación sino por esferas de competencia, lo que deja la puerta abierta a seguir trabajando en esferas distintas, haciendo ineficaz la acción punitiva del estado.

Las recientes reformas que establecen una “muerte civil”, esto es, una inhabilitación permanente del servidor público para ejercer un cargo de esta naturaleza, permite que se visualicen canales más eficaces de acceso a la justicia en tratándose de delitos y faltas graves cometidos por servidores públicos.

Se concluye que es operante bajo la óptica del derecho humano a la buena administración pública, así como a la atención del interés colectivo y el orden público, que se contemple como sanción para servidores públicos que incurran en faltas graves por hechos de corrupción, así como la comisión de delitos graves relacionados con hechos de corrupción, la inhabilitación permanente y que además, sea para todas las esferas de gobierno, de tal suerte que se garantice que esa persona no

pueda volver a causar un perjuicio en detrimento de los intereses de todos los gobernados.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía

- Arrellano Gault, David y Blanco, Felipe (2013), Políticas Públicas y Democracia, México, Instituto Federal Electoral.
- Boehm, F. y Graf Lambsdorff, J. (2009). Corrupción y Anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional. *Revista de Economía Institucional*, [en línea] 11(21), pp.45-72. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41911848005>
- Torré, Abelardo. (2003), *Introducción al Derecho*, Argentina, Lexis Nexis.
- Vázquez Azuara, Carlos Antonio, Altamirano Castro, José Guadalupe (2018), *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción*, México, Universidad de Xalapa.
- Vázquez Azuara, Carlos Antonio, Altamirano Castro, José Guadalupe (2019), *La Implementación del Sistema Anticorrupción en México; Retos y Perspectivas*, México, Universidad de Xalapa.
- Vázquez Azuara, Carlos Antonio, García Méndez, Carlos, Báez Corona, José Francisco (2013) *Introducción a la Ciencia Jurídica 1*, México, Universidad de Xalapa.

Legisgrafía

- Código Penal Federal.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del

Código Penal Federal, para establecer la inhabilitación definitiva o “muerte civil” por actos de corrupción.

Portales oficiales

Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Congreso de la Unión
Congreso del Estado de Jalisco
Senado de la República

RELACIÓN DE LA DEMOCRACIA Y EL COMBATE A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN VERACRUZ

Paola Guadalupe Rivas Cuevas³

PREÁMBULO

La violencia contra las mujeres, es un fenómeno cada vez más creciente, que afecta a todas las esferas sociales de nuestro país, siendo un problema que debe combatirse y que se ha vuelto prioritario en las agendas gubernamentales.

El problema de la violencia contra la mujer, es un problema multifactorial, esto es, que obedece a diversos orígenes y causas, tanto de naturaleza ideológico, religiosa, política, social, etc. Por tanto, afirmar que, con determinadas políticas públicas, se podría erradicar el problema, sería una afirmación poco viable, pero si se puede afirmar que, con determinadas políticas públicas, se puede incidir favorablemente en el combate a la violencia contra las mujeres. En el presente trabajo, se pretende proponer el diseño de algunas políticas públicas, que puedan contribuir a combatir la violencia contra las mujeres, desde los enfoques del fomento a la cultura de la paz, el respeto de los derechos humanos y la educación con visión de género.

ASPECTOS GENERALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas, son todas aquellas acciones que emprende el Estado, con el fin de generar el cumplimiento de los objetivos planteados en las normas, así como en todos los planes

³ Licenciada en Educación Preescolar, Diplomada en “Desarrollo de Competencias en la Escuela Primaria” y Diplomada en “Desarrollo de Competencias para la Docencia en el Jardín de Niños”, Especialista y Maestra en “Competencias para la Docencia en la Educación Superior”, estudiante de Maestría en Política y Gestión Pública, actualmente es consejera en el Consejo Consultivo del Instituto Veracruzano de las Mujeres.

nacionales, estatales y municipales de desarrollo que deben implementarse en cada inicio de gobierno.

Las políticas públicas es un concepto relativamente nuevo y que en la práctica es una novedad del siglo XXI, sin embargo, el estudio de las políticas tiene su raíz en la década de 1950, en Estados Unidos, cuando algunos científicos sociales comenzaron a interesarse cada vez más por la toma de decisiones en y para el ámbito público. El trabajo de Harold Lasswell, en particular, es el que con el tiempo se reconocería como la semilla originaria de lo que hoy se conoce como el enfoque de políticas públicas (Arellano y Blanco, 2013: 22).

Existen diversas definiciones de política pública. Algunas resaltan las decisiones o no decisiones del gobierno para la gestión de conflictos sociales; otras hacen referencia a cursos de acción para alcanzar objetivos comunes; unas hablan de interacción entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía en torno al tratamiento de los problemas colectivos; otras definiciones se refieren a las relaciones de poder, a la medición de los intereses diversos, a los procesos de negociación y conciliación entre grupos opuestos (Arias y Herrera, 2012: 44).

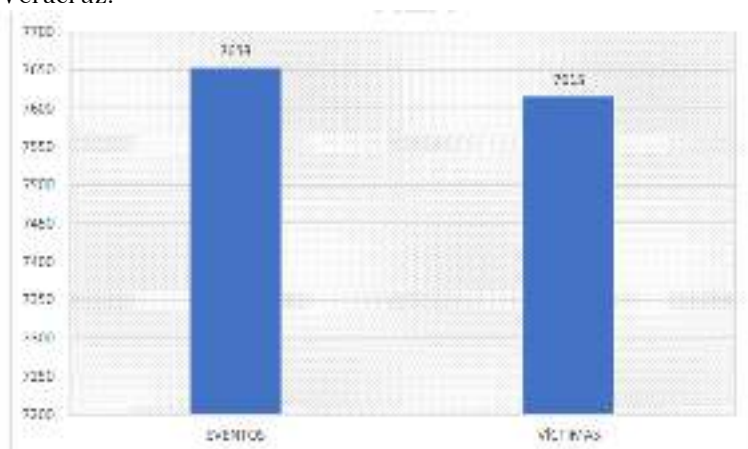
DIAGNOSTICO DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN VERACRUZ

El diagnostico en Veracruz sobre la violencia de género, indudablemente revela un panorama alarmante según los informes recientes presentados en el informe ejecutivo del diagnóstico sobre la Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Veracruz ante el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en 2018.

De acuerdo con los datos del Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANESVIM), las dependencias que proveen de información a dicho Banco atendieron a 7615 usuarias, quienes reportaron un

total de 7653 eventos de violencia. Cabe hacer la precisión de que, regularmente, cada víctima presenta uno o varios eventos de violencia; por lo que en la Gráfica 1. Eventos y víctimas atendidas en el estado de Veracruz, podemos apreciar dicha información. En la primera columna se muestra el número de eventos y en la segunda el correspondiente a víctimas.

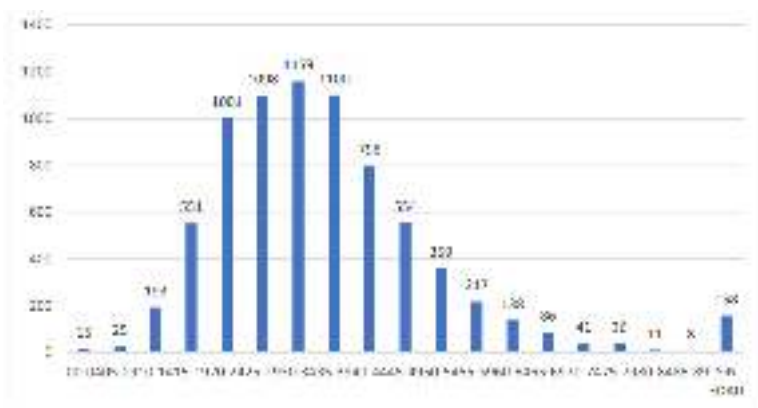
Gráfica No. 1: Eventos y víctimas atendidas en el estado de Veracruz.



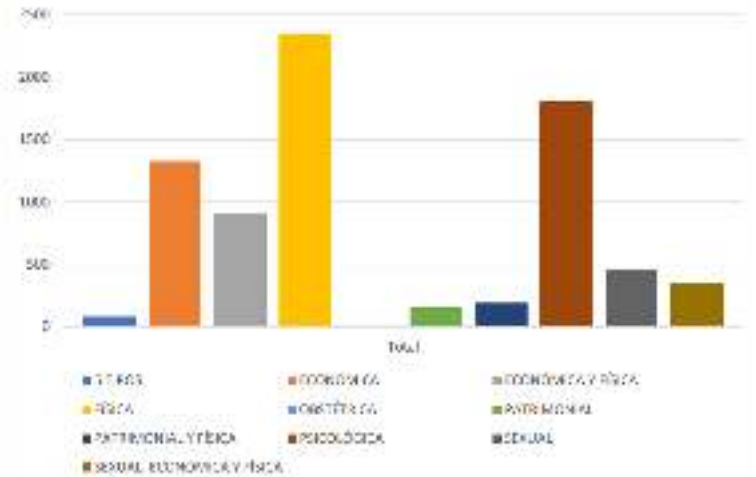
En la Gráfica 2. Número de víctimas de algún tipo de violencia, por rango de edad, observamos el número de víctimas de algún tipo de violencia de acuerdo con su rango de edad. Observamos que las veracruzanas que se encuentran entre los 30 y 34 años son las más susceptibles de padecer violencia, ya que se muestra un registro de 1159 mujeres agredidas. Le sigue el rango que se encuentra entre 35 y 39 años, con 1100 casos; posteriormente están aquellas que se encuentran entre 25 y 29 años, con 1098 casos. No hay que perder de vista que el número más significativo de víctimas se ubica en el rango de edad que está asociado a la edad reproductiva de las mujeres. Así tenemos que 4358 mujeres del rango de edad que va de los 20 a los 39 años, se encuentran en mayor posibilidad de ser víctimas de algún tipo de violencia. De acuerdo con los datos proporcionados por las instancias proveedoras de información, las adultas mayores son

la que tienen menor probabilidad de ser objeto de esta situación, aunque, como se observa en las siguientes páginas, ellas son susceptibles de otros tipos de violencia. Por otro lado, es de resaltar que las instancias proveedoras no establecieron cuál era la edad de las víctimas en 158 casos, por lo que, al retomar dicha información, no se pudo establecer a qué grupo etario pertenecían.

Gráfica 2. Número de víctimas de algún tipo violencia, organizado por rango de edad.



Gráfica 3. Tipos de Violencia para el estado de Veracruz.



La Gráfica 3. Tipos de violencia para el estado de Veracruz, a partir de lo señalado por la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia vigente en nuestra entidad, hace referencia al número de víctimas que acudieron a las instancias gubernamentales referidas, reportando que se encontraban sufriendo situación de violencia. Tal como refieren diversas estudiosas del tema, en un solo evento se intersectan diferentes tipos de violencias que vulneran profundamente a las víctimas. De acuerdo con lo anterior, observamos en la gráfica referida que 80 de ellas (1.05%) indicaron que habían sido víctimas simultáneamente de violencia económica, psicológica, física, patrimonial y sexual. A su vez, 1323 mujeres refirieron haber sufrido violencia económica (17.37%); 909 fueron objeto de violencia económica y física (11.94%) en un mismo evento. En cuanto a violencia física, 2349 (30.85%) mujeres reportaron esta situación. Por lo que toca a la violencia obstétrica, 10 usuarias (0.13%) reportaron este hecho. A lo largo del documento diagnóstico, se observará que son pocos los casos referidos sobre ese tipo de violencia. Sin embargo, consideramos que ello obedece a la naturalización de la violencia obstétrica en nuestra sociedad, así como a otros elementos que inhiben su denuncia,

tales como la depresión post parto, vergüenza, ausencia de apoyo familiar o de la pareja, miedo o la idea de que no se logrará resarcir el daño que se les infringió. Incluso, si la víctima pertenece a un grupo étnico o es monolingüe, la violencia obstétrica es aún mucho más difícil de denunciar para la víctima. Éstos, entre otros factores, favorecen a que haya un subregistro de este tipo de sucesos, lo que inhibe el análisis adecuado de los mismos. Por otra parte, 150 mujeres (1.97%) refirieron haber sido víctimas de violencia patrimonial; y 190 (2.5%) más indicaron que, en el mismo evento violento, fueron objeto de violencia patrimonial y física. También, 1803 indicaron ser víctimas de violencia psicológica (27.68%); 455 de violencia sexual (5.98); y 346 afirmaron haber experimentado violencia sexual, económica y física en el mismo evento (4.54%).

Asimismo, se debe tener presente que actualmente, Veracruz cuenta con dos alertas de género, una por el alto índice de feminicidios y la otra por agravio comparado, al contener en el Código Penal de Veracruz, vigente el delito de aborto con relación a la interrupción legal del embarazo antes de las doce semanas.

Como se puede apreciar con claridad de la información previamente referida, la situación de la violencia contra la mujer en Veracruz, es alarmante y el Estado, debe emprender las acciones correspondientes a efectos de poder contribuir a la erradicación de este problema de carácter prioritario y urgente.

LA CULTURA DE LA PAZ, LA EDUCACIÓN CON VISIÓN DE GÉNERO Y LOS DERECHOS HUMANOS COMO FACTORES SUBSTANCIALES EN EL COMBATE A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Como se ha referido con antelación, el problema de la violencia contra las mujeres es alarmante, pero también es un fenómeno multifactorial, por tanto, su erradicación depende de diversos factores y atiende a diversas causas, por lo que a continuación se establecen los siguientes factores que deben aplicarse mediante

políticas públicas en toda la sociedad, para contribuir a combatir la violencia contra las mujeres. Dichos factores son.

1. El fomento a la cultura de la paz.
2. El respeto de los derechos humanos.
3. La educación con visión de género.

EL FOMENTO A LA CULTURA DE LA PAZ.

La cultura de la paz, es la ideología que se encuentra arraigada en la mentalidad de un determinado grupo social, que se basa en el respeto a los demás y la solución pacífica de los conflictos de toda índole.

Según la definición de las Naciones Unidas (1998, Resolución A/52/13), la cultura de paz consiste en una serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y las naciones.

EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS.

La violencia contra las mujeres es uno de los flagelos más graves que afectan a nuestra sociedad y es una clara violación a sus derechos humanos.

Tanto a escala internacional como nacional han existido importantes esfuerzos jurídicos por sancionar, evitar y erradicar los distintos tipos de violencia contra las mujeres que se han plasmado básicamente en las recomendaciones de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y en la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Belém do Pará. (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2010).

En México, La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece claramente lo siguiente:

Artículo 1º constitucional federal.

Párrafo V

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 4º constitucional federal párrafo I

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia

Lo anterior, se complementa con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

En suma, los derechos humanos de igualdad y no discriminación, permiten permear en toda la república una visión de género.

LA EDUCACIÓN CON VISIÓN DE GÉNERO.

Actualmente, en México, los índices de violencia contra la mujer, son alarmantes... El Instituto Nacional de las Mujeres, señala en su texto “Violencia contra las mujeres: un obstáculo crítico para la igualdad de género”, que las luchas de las organizaciones de mujeres han permitido poner el tema en la agenda pública y posibilitado una mejor conceptualización y tratamiento de este problema. Atentos a estadísticas recientes, 1 de cada 3 mujeres es violentada en nuestro país.

Empero, a pesar de las reformas que en años recientes se han suscitado en materia de igualdad y equidad de género, la

problemática subiste y existen amplios rezagos que no favorecen el nuevo paradigma de visión de género.

Aprender a creer en la igualdad y la equidad:

Desarrollar la capacidad de pensar y hablar en términos positivos y constructivos sobre igualdad y compartirlo con otras personas. En este sentido es importante que las educadoras y los educadores desarrollemos un pensamiento crítico; es decir, tomar consciencia de sobre la importancia de la igualdad y socializarla.

Para mejorar la visión de género en la formación de los aprendientes en edades escolares se sugiere:

1. Capacitación de las maestras y maestros en perspectiva de género
2. Promover el lenguaje incluyente dentro del aula.
3. Actualización de los planes y programas de estudio que fortalezca la educación desde la edad temprana y respeto a los derechos humanos.
4. Desarrollo de estrategias de inclusión efectiva de padres de familia más allá de las juntas informativas, con el fin de involucrarlos en la formación de sus hijos con visión de género.
5. Generación de actividades en el aula, que, de forma inherente, vayan más allá de la escolarización y entrar en una auténtica formación que permita el desarrollo de mejores seres humanos.
6. Estructurar mejores ambientes de aprendizaje que permitan que se pueda formar a los aprendientes bajo una óptica de respeto a la igualdad y la equidad de género.
7. La escuela es un lugar privilegiado para favorecer el cambio social. El desafío de los desafíos es, insistir en el imperativo de educar con la cabeza bien puesta; es decir, en un significado de observar las problemáticas a las que nos enfrentamos como mujeres y crear acciones emergentes desde una mirada más humana.

A razón de lo anterior, podríamos afirmar que, en ese sentido la educación podría ser el canal eutópico por excelencia y no algo utópico que solo sea vislumbrado como una ilusión, como algo que es inalcanzable.

Las instituciones educativas, no solo son para adquisición de conocimientos conceptuales y procedimentales sino también actitudinales, donde hombres y mujeres socialización de forma equitativa, por lo que, en las aulas, se pueden formar niños y niñas, y por ende futuros ciudadanos que tengan una visión de género en la eterna búsqueda del bien común. Por lo que la responsabilidad de los educadores, es ineludible.

Cuando se alcance la igualdad de oportunidades, cuando se elimine la ceguera de género, cuando la educación no sexista sea una realidad, la perspectiva de género desaparecerá porque ya no va a ser necesaria, pero para ello, infortunadamente, tenemos un largo de camino, y hacerlo más corto es responsabilidad de todos.

Por lo anterior queridos asistentes, me siento muy honrada de estar aquí, con todas y todos ustedes, ha sido todo un privilegio poder compartir mi visión como educadora de la importancia que tiene este rubro en la proliferación de la visión de género que debe permear a toda la sociedad.

En nosotros y nosotras como educadores y educadoras, descansa una extraordinaria responsabilidad de formar a hombres y mujeres que puedan fungir como cimiento de una sociedad basada en la igualdad y la equidad de género, y de la decidía, la falta de compromiso, la escasa capacitación o el endeble ejercicio de nuestra profesión, puede derivar el fracaso de una sociedad que hoy más que nunca exige, hombres y mujeres que caminen juntos unos con los otros, en aras del progreso de toda la sociedad. (Rivas, citada en Vázquez y García, 2017).

DEMOCRÁTICA Y EL COMBATE A LA VIOLENCIA DE GÉNERO

No se puede hablar de una democracia consolidada si subsiste la violencia contra las personas, la desigualdad, la discriminación y la afectación constante a los grupos más vulnerables.

Los elementos básicos de una democracia de forma general son: El reconocimiento de las libertades y derechos humanos, elecciones competitivas y la existencia de un órgano arbitral que decida sobre las elecciones.

Con respecto al elemento del reconocimiento de las libertades y derechos, este aspecto fundamental, en realidad quiere decir que no solo se encuentren contemplados los derechos en la carta magna o los máximos ordenamientos jurídicos, sino que refiere la imperiosa necesidad de materializar estos derechos y que puedan ser disfrutados por todas las personas.

En este orden de ideas, mientras subsista el problema de la violencia de género que directamente afecta los derechos humanos de igualdad y no discriminación, no se podrá hablar de una democracia consolidada ni tampoco de contribuir al fortalecimiento de una cultura democrática.

POLÍTICAS PÚBLICAS PROPUESTAS

Para efectos de poder contribuir a combatir la violencia contra las mujeres, desde los enfoques del fomento a la cultura de la paz, el respeto de los derechos humanos y la educación con visión de género y con base en el diagnóstico previamente establecido, se proponen las siguientes políticas públicas:

1. Desarrollo e implementación del programa permanente de difusión y divulgación sobre la cultura de la paz y erradicación de la violencia para instituciones educativas en los diversos niveles educativos.

2. Desarrollo e implementación del programa de capacitación docente en los diferentes niveles educativos, para la implementación de una visión para educar con perspectiva de género.
3. Desarrollo e implementación del Plan Estratégico de Marketing en redes sociales para la difusión y respeto de los derechos humanos.
4. La creación de la Comisión Veracruzana para la prevención y atención de las alertas de género.
5. Elaboración e implementación de un proyecto de reformas a planes y programas de estudio para la incorporación de la educación con visión de género y la difusión de la cultura de la paz para los alumnos de los diferentes niveles educativos en Veracruz.

CONCLUSIONES

- La violencia contra la mujer en Veracruz, es un problema creciente y que se debe atender de forma prioritaria en las agendas gubernamentales.
- Las políticas públicas, son el resultado de los diagnósticos relativos a las diversas problemáticas políticas, sociales, económicas, culturales, etc.
- Los factores relativos al fomento a la cultura de la paz, el respeto de los derechos humanos y la educación con visión de género, son relevantes para incidir en el combate a la violencia contra las mujeres.
- No puede existir la consolidación de una democracia si persiste la violencia contra las mujeres.

FUENTES DE CONSULTA

Guía práctica para la aplicación de la CEDAW en la Procuración y Administración de Justicia

Informe Ejecutivo del Diagnóstico sobre la Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Veracruz ante el Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y

Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Xalapa, Veracruz, México a 22 de noviembre de 2018.

Vázquez Azuara, Carlos Antonio y Altamirano Castro, José Guadalupe (2018), Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción

Vázquez Azuara, Carlos Antonio y García Méndez, Carlos (2017) Estudios sobre género desde una visión multidisciplinaria, México, Universidad de Xalapa.

Arrellano Gault, David y Blanco, Felipe (2013), Políticas Públicas y Democracia, México, Instituto Federal Electoral.

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (2010), La violencia contra las mujeres, Marco jurídico nacional e internacional, Cámara de Diputados.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

LA CRISIS DE LEGITIMIDAD COMO RESULTADO DE LA FALTA DE REPRESENTATIVIDAD Y ÉTICA POLÍTICA

M.D.E. Adriana Del Valle Garrido⁴

*“Las actitudes y valores de una sociedad
Impulsan los cambios, siempre que quienes
los conduzcan crean firmemente en ello”*

Sumario

I. Introducción; II. Desarrollo; a) El dilema entre la teoría y la práctica; b) Dualidad Ser y Deber Ser; c) Moral Política; III. Conclusiones; IV. Bibliografía.

RESUMEN

El ser y el deber ser de los entes sociales y de los políticos mismos, la teoría y la práctica de un saber, de una ciencia, de un oficio siempre estarán impregnados por las capas que han envuelto y formado (o mal formado) al ser humano en su desarrollo en sociedad. En toda práctica y ciencia debe haber una moral y una ética. Esa combinación nos permite formar, personas íntegras que en un futuro puedan servir al desarrollo de una sociedad. y si estos fallaran existen otros sistemas que los encausan o castigan evidenciado su corrupción.

⁴ Candidata a Doctora en Ciencias Políticas por el Colegio de Veracruz; Maestra en Derecho Electoral titulada con Mención Honorífica y Mérito Académico, por la Universidad de Xalapa; Licenciada en Ciencias Políticas titulada por promedio, por la Universidad Central de Veracruz. Ha trabajado en la Admón., Pública, Ha sido Docente. Actualmente es Miembro de la Academia de la Función Pública y Los Sistemas Anticorrupción en el Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa e Integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Veracruz. Email: politologadelvalle@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la corrupción no es un tema nuevo, sin embargo, actualmente al haberse convertido en un problema reiterativo en las instituciones públicas, se busca la manera de minimizar y frenar las prácticas que afectan directamente a la calidad de vida de los ciudadanos.

Cada una de las instituciones públicas, que forman parte de la democracia, se crean con un fin, que es, presentar resultados a través de servicios, programas, obras y políticas públicas, con el objetivo de atender las necesidades de la población. Sin embargo, la comunicación entre gobernantes y gobernados no es exactamente lo que se pensaba, ya que quienes tienen acceso al poder con posibilidad de aplicar recursos públicos, en ocasiones, hacen captura de este recurso para fines personales vulnerando el marco de la ley, quebrantando el principio democrático y transgrediendo los derechos humanos de los ciudadanos en el Estado de Derecho.

Por ello se hace necesario analizar los elementos que tenemos a nuestro alcance: el dilema entre la teoría y la práctica, la disidencia entre el ser y el deber ser, y la necesidad de explicar con detenimiento el comportamiento del ser humano en la política desde el punto de vista moral, para presentar como fin último y deseable la práctica de la ética política.

II. DESARROLLO

a) El dilema entre la teoría y la práctica.

Para iniciar vamos a entender la teoría, como el conjunto de definiciones conceptuales y diversos pensamientos que presentan los autores de acuerdo al tiempo, espacio y lugar en el que escriben, así como también entendiendo que cada una de las materias que se estudian tienen distintos conceptos y metodologías, lo que las diferencia de otras.

El ser humano se prepara académicamente para ejercer una profesión, y cada una de éstas tiene una intención que es brindar un servicio a un individuo o a la población, por ejemplo, el dentista se convierte en experto para proteger, atender o tratar problemas relacionados con la dentadura, así como el abogado estudia las leyes para poder hacer uso de ellas en la fundamentación y motivación de la defensa de cierto asunto. Por tanto, cuando alguien que no tiene cómo acreditar su conocimiento, sea con un certificado de estudios, título o cédula profesional, no se puede dedicar a algo que desconoce o para lo cual no se ha preparado adecuadamente.

En el caso de contar con un documento oficial que avale su preparación, se puede decir que el individuo, está listo y capacitado para aplicar esos conocimientos y generalmente lo que sucede es que, cuando el profesionista entra al ámbito laboral se da cuenta de que la práctica en realidad no es parecida a la teoría, esta última podría parecer utópica, es decir un ideal difícil de alcanzar.

Esto sucede porque el ser humano tiene la capacidad de establecer ideales a para tener una guía y de esa manera no perderse en la praxis de la meta establecida, aunque en realidad esto es más complejo de entender. Para ello hay que hablar de los medios y los fines, y empezaré con un ejemplo muy sencillo que nos ayudará a entender con exactitud la tarea de cada individuo en la sociedad.

Las universidades al ofrecer licenciaturas o carreras son un medio para quienes están interesados en formarse, y la finalidad de éstas es preparar académicamente al estudiante, mismo que al concluir, se convierte en el medio propio, quiere decir que el ser humano de acuerdo a lo adquirido en conocimientos emprenderá una práctica y deberá actuar conforme a la finalidad de su carrera, así como también conforme a la finalidad de la institución para la que se desempeñe.

Otro ejemplo de un medio material, es un cuchillo, como sabemos un éste es un objeto que se debe usar con cuidado ya que guarda cierto filo, funciona como un medio con distintos fines, ya que si lo usa un chef, la finalidad será cortar ingredientes para el platillo que prepara, si es usado por un campista, para cortar una rama que impide su paso o para abrir una lata de alimento, si es usado por un buceador, para liberar algún objeto o ser que quedó atrapado en alguna red; pero si cae en manos de un delincuente puede ser usado para un fin negativo. Por tanto, el valor y la finalidad del objeto, la imprime quien le da el uso, el ser humano.

Ahora pasemos a un ejemplo más preciso, las instituciones públicas se crean jurídicamente y tienen una normatividad establecida, su reglamento interior, manuales de organización y el específico de procedimientos, los que plasman con precisión las funciones y perfil que se requiere en cada uno de los puestos, así como también en estos documentos se encuentra la finalidad de dicha institución, pero para lograr el fin de cada una de éstas, se necesita de medios, y en este caso los medios son varios, los recursos con los que cuenta la institución: el capital humano, financiero y tecnológico, que servirán para lograr los objetivos institucionales, aun así, el principal medio siempre es y será el ser humano, ya que de éste depende la correcta aplicación de recursos monetarios, así como dar la máxima utilidad a la tecnología disponible para lograr lo deseado, así como el mantener la legitimidad del gobernante y de la institución, del gobernante por las acciones que ejecuta para presentar resultados de calidad y de la institución gubernamental como medio para lograr un fin.

Hay que resaltar, que toda actividad laboral formal, tiene un cumulo de teorías y alguna normatividad institucional que la respalda, con lo que se puede evaluar al ser humano en el desempeño de la misma. Por lo que, tener metas es necesario, los caminos para lograrlas pueden ser distintos, pero dependerá de quien tome la decisión.

Así en teoría, el contador que trabaje en Tesorería debería hacer lo conducente para que todo se encuentre en orden, tanto en los ingresos como en los egresos, cuentas contables, estados financieros, afectaciones presupuestales correctas y apegadas al monto aprobado para ejercer, para que al momento de que otra instancia lo audite o evalúe, no exista problema alguno.

En la práctica o realidad, es distinto ya en que en ocasiones ese contador ve la posibilidad de obtener recursos por medios ilícitos, cayendo en un acto administrativo o un delito relacionado con hecho de corrupción.

Veamos la siguiente figura:



Entre la teoría y el fin o la finalidad para la que fue creada la institución pública, el único que media es el ser humano, para tratar de conducirse respetando los límites legales y la normatividad establecida; recordemos que los fines se pueden conseguir por distintos caminos e imprimiendo diferentes intenciones dependiendo de quién los ejecute.

Existe la Teoría, leyes y normas como horizontes que el ser humano no debe perder de vista, aunque no están al alcance de todos o en su caso no todos las analizan para su entendimiento o no todos las utilizan con fines deseables. Dependiendo de más factores sociales y contextuales que veremos más adelante, el ser humano como medio, en el transcurso de su vida va formando su carácter, y de esa manera se van definiendo las intenciones con las que se conduce o se conducirá en un futuro. “Toda acción es entonces un medio (mediación) que capta los entes (los

componentes múltiples del mundo) como posibilidades prácticas (en último término) de la realización de la vida.”⁵

Quien estudia la teoría tiene bases y justificación para expresar su propio pensamiento, sin importar si disiente de algún autor, buscando siempre defender sus creencias con fundamento y determinación, pensando siempre en que la creación del Estado se dio para regular la convivencia pacífica de la sociedad, para crear la justicia, basada en las leyes que son cimiento de toda comunidad política.

Un politólogo, se formó para analizar el comportamiento del hombre dentro del sistema político, así la base de su entendimiento es la filosofía política, el desarrollo de la historia, la formación del Estado, el contrato social, la soberanía, la democracia, una determinada metodología conceptual, de análisis y pensamiento influido por grandes pensadores. “Según Aristóteles la política es la ciencia práctica por excelencia.”⁶

Es por ello que Aristóteles siempre habló de que el primer paso para lograr la virtud, es el autoconocimiento, partiendo de ello, es cómo se puede avanzar hacia la formación de un ciudadano que participe activamente de la vida política o para la contribución de ésta, así como también el filósofo, establece la ciencia práctica sobre un fundamento visiblemente teórico. “Lo que es distintivo del hombre es su alma racional en su doble forma de elemento que posee razón o piensa y elemento que obedece a la razón. Por consiguiente, la función propia del hombre consiste en la puesta en acción o actividad (*energeia*) del alma de acuerdo con la razón o, antes bien, en la forma más excelente de dicha actividad.”⁷ Es decir la teoría constituye una guía, que evidentemente no será idéntica a la acción del individuo, ya que el contexto social es cambiante, pero sin duda perfectible.

⁵ Dussel, 2016:40

⁶ Strauss, 2006:124

⁷ *Ibidem.*, 61

b) Dualidad Ser y Deber Ser

El sistema social es un conjunto de individuos ya establecido en que el que cada uno desempeña un rol social dentro de una comunidad con características distintivas como lugar, costumbres, ideologías, en donde los miembros de dicho grupo social interactúan tratando de guardar respeto de individuo a individuo para mantener cierto orden.

En los primeros años de la vida de un ser humano, existen grupos sociales (familia, maestros, amigos, compañeros de escuela, de deporte) que influyen en la formación de su conducta, estableciendo valores básicos, modos de comportamiento y creencias.

Así el ser humano se va impregnando de distintas vivencias e implicaciones contextuales que van constituyendo su identidad, actitudes, preferencias, a favor o en contra de determinadas cosas. Lo cierto es que, algunos autores en Ciencias Políticas se han dedicado al estudio social, pero no del individuo como tal, ya que teóricamente esa es tarea del psicólogo, sociólogo, antropólogo; pero, al estudiar la corrupción, se hace necesario el estudio del ser humano a nivel individual ya que dependiendo de su desarrollo vivencial, será la forma en que se desenvuelva, en este caso, en la política, y cada persona forma parte de la totalidad (del Estado). “aun si el bien del individuo y el bien de la ciudad son el mismo, el de la ciudad evidentemente es más grande, más noble o más completo.”⁸ Lo que falta cuestionarnos es ¿por qué al desempeñarse el individuo en la función pública, se comporta de cierta manera?; ya que, se siguen designando representantes y servidores públicos que no son necesariamente los que han tenido la mejor guía para transformar sus virtudes hacia un desempeño óptimo de sus funciones.

Por lo que nos corresponde analizar, que, si no se han establecido requisitos específicos que exijan seleccionar a

⁸ Aristóteles citado en Strauss, 2006:127

mejores personas para ser representantes de la sociedad y desempeñarse como servidores públicos, es porque la lucha por el poder, sólo se legalizó al momento de establecer un sistema democrático para competir en la arena electoral, y pareciera que el Sistema Anticorrupción se crea para seguir dando legitimidad al Sistema Político mexicano y a su democracia representativa; ya que, la corrupción, no sólo es la captura de lo público, sino que “los actos de corrupción se hacen valer de procesos basados en la legalidad”⁹, que en muchas ocasiones son difíciles de detectar y que van más allá de sólo supervisar las actividades de los sujetos obligados, de auditar el gasto o de imponer multas económicas risibles, a quienes se les comprueba un ilícito.

La realidad es, que los actos de corrupción en la política impregnaron la cultura del mexicano, desmoronando por completo la legitimidad hacia las instituciones públicas y de quienes las representan, ya que éstas recaudan contribuciones de los ciudadanos, para ofrecer a cambio, resultados mínimos, los que no son equiparables con lo que se recauda. La ciudadanía llegó al hastío, y las exigencias ciudadanas sobrepasan la capacidad de atención de un gobierno, no porque sea imposible dar solución, sino porque se necesita de programas que atiendan los problemas de raíz y en lo que dura cualquier administración, no da tiempo de dar continuidad a las políticas públicas o programas, ya que cada vez que se da una transición o alternancia se quiere demoler por completo toda acción anterior, para construir algo nuevo. Aunado a que, al llegar los servidores públicos a un puesto, algunos piensan que será difícil tener nuevamente la oportunidad de permanecer en él y actúan de tal forma que en lugar apoyar al desarrollo y buenas prácticas de democratización, actúan a beneficio propio con el riesgo de ser sorprendidos y sancionados, quitando la posibilidad al ciudadano de tener acceso a mejores servicios, obra pública y atención.

⁹ Véase mi contribución en el Capítulo 3, “La ética en el ejercicio de la función pública como herramienta fundamental en el combate a la corrupción” (Del Valle, 2018:146)

Cuando se quieren lograr cambios que arrojen resultados duraderos, se debe entender que es mediante procesos educativos, y no solamente atribuibles a un gobierno en su totalidad, sino que cualquier acción social debe tener parte y parte, tanto de las autoridades como de la población. Las guías para la construcción de una moral y una ética se encuentran en los grupos sociales que mencioné con anterioridad, y se hace necesario la combinación de ese primer conocimiento con la educación formal (la teoría), para entender que la convivencia social está impregnada de normas morales que no siempre son necesariamente buenas, que las instituciones públicas están reglamentadas y que ahora tenemos un sistema anticorrupción también con procesos legales y normativos que deben seguirse ya que de identificar alguna anomalía hay que actuar conforme a la ley, señalar y sancionar, siempre guardando el debido proceso.

Por lo tanto, estamos inmersos en la dualidad ser y deber ser; mientras simplemente somos, necesitamos cubrir las necesidades primarias para mantenernos con vida, pero para ello debemos entrar en el sistema económico mediante algún empleo y así tener acceso a una entrada económica para estar en posibilidad de pagar al menos lo indispensable, que es el agua, la luz, el gas, y la comida, ya en las posibilidades de cada uno vendrán lujos como restaurantes, viajes, autos, ropa, etc. Al momento de ser económicamente activos, también debemos contribuir no solo para cubrir nuestras necesidades básicas, sino al sistema económico de nuestro país. Para lograr tener un empleo digno y legal, se debe el ser humano ajustar a normas y reglas institucionales como un horario, el desarrollo de ciertas actividades y acatar instrucciones de los superiores.

Así las razones por las que un individuo debe actuar conforme al deber, es porque un conjunto de seres estableció una norma “justa” con cierto propósito, y si no lo fuese, para ello existen los tribunales que dictarán sentencias en base al caso presentado y a los criterios de quien lo resuelva.

Aunque se intente escapar del dualismo ser y deber ser, si por libre elección decides algo (ser), tendrás que acatar las normas que ello implica (deber ser). Si X decide ser candidato a gobernador, y por el voto de la ciudadanía gana, ahora deber ser corresponsable de esa labor que le compete, y deberá realizar lo conducente para lograr tanto sus fines personales, como a la par, cumplir con entregar resultados deseables a la sociedad. Ahora podemos entender porque Rousseau decía “El hombre nació libre y por doquier está en cadenas”¹⁰

El error del ser humano está en pensar que no hay relación entre el ser y el deber ser, y que son términos únicamente teóricos y difíciles de comprender, pero no es así, ya que “pertenecen al discurso práctico; y no podrían ser usados del modo como de hecho lo hacemos en un mundo cuyos habitantes no supiesen qué es elegir; ni podrían saberlo si se sintieran indiferentes respecto a todo cuanto existe en el universo.” Así que en principio debemos aceptar que vivimos en esa dualidad y que las decisiones que tomemos, nos llevan del (ser) al (deber ser) cuando se hace lo correcto, pero si algún ser humano solo actúa sin tomar en cuenta el deber ser, las consecuencias serán no sólo para él, sino también para la sociedad.

Dice Hegel que “Lo que media entre la razón y la libertad, es la política, que armoniza y equilibra las múltiples formas de vida reduciéndolas a las totalidades concretas que son los Estados...sin política no hay justicia y sin justicia no existe un verdadero Estado...”¹¹, por tanto, el Estado tal y como se le conoce constituido por un territorio, población y gobierno, es una forma de vida, de organización, su finalidad radica en intereses comunes, en el bien común.

El Estado es un Deber Ser, que surge de las necesidades del Ser de cada uno de los individuos, para regular las relaciones entre los seres humanos, para permitir la libertad y protección personal (ser), mediante las leyes que salvaguardan los derechos

¹⁰ Rosseau citado en Strauss, 2006: 529

¹¹ Hegel, 1983:5

de los hombres, con la administración de la justicia (deber ser), por ello son tan importantes los pesos y contrapesos del poder, que mantengan cada uno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) su independencia. Dice Savater que “El yo se desgarrá así mismo y se duele en las cosas; necesita ser confirmado desde afuera, pero confirmado por algo semejante a él mismo, por otro objeto infinito fruto y víctima de su misma contradicción entre totalidad y posibilidad: en una palabra, el yo necesita, para ser plenamente yo, verse confirmado —esto es, reconocido— por otro yo.”¹²

Lo que Savater nos explica es muy sencillo, naturalmente el ser humano es egoísta ya que piensa en salvaguardar su vida, su identidad, buscar su propia felicidad, pero para lograrlo, al ser seres sociales, para tener libertad, debemos reconocer al otro, de esa forma actuaremos haciendo lo correcto sin trasgredir derechos de los demás; se obtiene libertad, pero también se otorga a semejantes. La dualidad ser y deber ser, existe y seguirá existiendo como seres sociales.

c) Moral Política

Tanto la moral como la ética son imperativos hipotéticos, que establecen las mejores formas o las más convenientes de convivir en sociedad, solo que la primera es un proceso no racional, es lo habitualmente cotidiano, en donde se actúa socialmente sin conciencia, siguiendo a la multitud por simplemente ser parte de la comunidad; la corrupción es una forma moralmente vigente en política, como error práctico que mantiene al individuo encarcelado en un sistema desgastado por la repetición de la misma.

La corrupción es un acto contrario a la finalidad del Estado, de la democracia y del Derecho, es un acto que deslegitima por completo las instituciones públicas y minimiza la investidura de

¹² Savater, 2010:27

quienes detentan el poder, quiere decir que, la representatividad no se ejerce de manera correcta.

Para continuar, entenderemos por legitimidad, el grado de aceptación que le da la ciudadanía a un gobierno, de acuerdo a las acciones y procedimientos que implemente quien lo dirige, para atender acertadamente los problemas y necesidades expresadas por la población. Cabe señalar que no hay que confundir la legalidad con la legitimidad que, aunque van de la mano, la primera es actuar conforme a un ordenamiento legal y la segunda está orientada a resultados al mismo tiempo que se ejerce la representatividad.

“Los ciudadanos consideran legítima una decisión, incluso aunque no les beneficie personalmente, siempre que hayan tenido oportunidad de participar en ella, directamente o a través de sus representantes, y reconozcan que ha sido adoptada de forma democrática (es decir, por instituciones cuyos representantes han sido elegidos democráticamente) y de acuerdo con los principios centrales que gobiernan una democracia (igualdad ante la ley, garantía de los derechos individuales, respeto a las minorías, etc.).”¹³

Si un candidato en campaña, discursivamente hace promesas que no cumple en sus funciones, perdería legitimidad; en cambio si cumple con éstas, la población le seguiría aprobando su manera de gobernar y su legitimidad se mantendría o se elevaría.

Lo anterior también tiene que ver con la representatividad, que es, en la cual recae la responsabilidad del representante ante la sociedad, en la medida en la que detenta la confianza de los electores que lo seleccionaron para ejercer acciones en beneficio de los mismos, buscando actuar con legalidad y buscando la legitimidad, y en caso contrario el representante podría llegar a

¹³ Sodaro, 2006:83

verse deslegitimado por no solucionar los problemas y necesidades de la población, al no actuar de acuerdo a sus funciones y expectativas ciudadanas.

Ahora, si bien es cierto que la mayoría sabe que es una democracia, es pertinente definir un concepto preciso, entendiéndola como un sistema político-electoral, en donde los ciudadanos mediante la votación otorgan su poder soberano concentrado en una mayoría a un representante, quien será el encargado de la toma de decisiones, de acuerdo a lo que más le conviene a la población, siempre respetando a las minorías (quienes no votaron, o votaron por otro candidato), y buscando un “constante mejoramiento económico, social y cultural”¹⁴, que debe reflejarse en la calidad de vida y en la economía del ciudadano y por ende de toda la sociedad.

Esta definición nos da una visión muy general, de lo que se requiere para lograr un Gobierno democrático, así como también se necesita de democratización, que significa, toda acción que se implementen para lograr una evolución social, por ejemplo, respeto a la pluralidad, libertad de pensamiento, de expresión, inclusión, justicia, eficiencia institucional, calidad en el servicio público, prevención hacia la corrupción, capacitación, y cualquier mecanismo que mejore las condiciones y problemas de la población.

Hasta aquí se preguntarán, qué tiene que ver la moral política, con los conceptos que hemos revisado hasta este momento. Recuerden que al inicio del texto hablamos de teoría, la que nos describe conceptos y nos da la noción de los significados, entendiéndola como una guía para el ser humano; decía José Ingenieros que, “La humanidad no llega hasta donde quieren los idealistas en cada perfección particular; pero siempre llega más allá de donde habría ido sin su esfuerzo.”¹⁵ Es decir, el ser humano necesita tener ideales propios y conocer los de otros, las

¹⁴ Véase la definición de Democracia (Artículo 3º, fracción II, inciso a, CPEUM

¹⁵ Ingenieros, 1913:22

finalidades institucionales, sociales, económicas y políticas, para poder caminar en dirección hacia éstas, de lo contrario no habría nada establecido y sería un completo caos, aun mucho más de lo que ya es.

La moral, son acciones que se realizan en repetidas ocasiones por varias o muchas personas y se vuelven una costumbre para la sociedad, y se van transmitiendo de generación en generación. Así la moral política tiene el mismo significado, pero en el espacio público, en donde la autoridad ejerce el poder de la toma de decisiones.

Estudiar la moral política, significa estudiar el comportamiento del actor político, sea funcionario público, “servidor público”¹⁶, autoridad, “ciudadano”¹⁷, y las acciones que éstos llevan a cabo en el Sistema Político. Se trata de la realidad, de la praxis, de las costumbres que han permeado el ejercicio de la Función Pública, y en éste caso la corrupción se convirtió en una costumbre que va en contra de los valores colectivos, diría el politólogo Mauricio Merino que en la democracia mexicana se han generado contravalores, que define como “los enemigos principales de cualquier modalidad de servicio profesional de carrera que quiera adoptarse. Todos ellos responden a la idea, lamentablemente extendida, de que los puestos públicos son en realidad un botín político...”¹⁸

Los actos de corrupción que han generado resultados contraproducentes, tanto para las instituciones públicas, a los representantes o políticos, a la función pública y a la población que es la más afectada, debido a que no existe reciprocidad de los representantes hacia los ciudadanos, ni de los ciudadanos hacia los políticos por haber perdido la credibilidad o por no tener altos niveles de exigibilidad hacia estos.

¹⁶ Véase Artículo 108 CPEUM

¹⁷ Véase Artículo 34 ibídem

¹⁸ CDHDF, 2009:29

Para mejorar la práctica política se necesita de un sentido ético, al que llamaré ética política y para ello me permito presentar la siguiente propuesta:

III. CONCLUSIONES

Hemos llegado al punto más significativo, ya que se ha revisado cada una de las partes necesarias para comprender la importancia que tienen en la construcción de la ética, y ahora, estamos listos para definir lo que se entiende por ético, de acuerdo a Dussel “indicamos el sentido crítico que se presenta ante lo ontológico con pretensión de superación”, lo moral, es ontológico ya que se refiere al estudio de la naturaleza del ser, de la realidad; en cambio, la ética es la crítica a esa realidad, así como la acción para lograr perfeccionar lo existente haciendo uso del deber ser.

La ética es razón, reflexión, crítica, lógica, rebeldía hacia el conformismo, acción, práctica, es reflejar desde la subjetividad (desde el interior del ser humano), la voluntad, transformándola en acción propia (subjetiva), para beneficio de la sociedad (objetiva).

La ética política es la cima en el aprendizaje de cualquier persona que le interese la política, y con mayor énfasis, de quien sea un actor central de cambio en ella, ya que es la voluntad de superar los fines que se han establecido. La cualidad más grande del ser humano es la de tener anhelos, sentidos, sensaciones, imaginación, ideales, e ideas anticipadas de toda acción, y ésta penúltima incluso prevé los efectos que pueden derivar de cada decisión antes de llegar a la praxis.

Por lo tanto, la educación será el único conocimiento que el hombre puede adquirir para lograr la perfectibilidad, y como lo explica Edgar Morín en su teoría de Pensamiento Complejo, al decir que es tan complicado entender el orden y el desorden por separado, y tan simple comprender que, siendo opuestos, ambos contribuyen para organizar el universo. Pensamiento que no es

justificación de aceptar las condiciones en las que se vive, sino de aprovechar que los problemas actuales son consecuencia del quehacer de la sociedad, de todos.

A medida de las acciones que se emprendan individual y socialmente para mejorar, será también correlativa del Estado. Las leyes, la democracia, la cultura y la educación es interrelación recíproca en la función práctica del ser humano, y el Estado debe descansar sobre principios éticos y de reconocimiento para no caer en la arbitrariedad de la conformación democrática y jurídica.

Así la dualidad ser, deber ser, es sujeción pura de instintos y necesidades. Afirmación de un poder que inclina a la obediencia. Pero es más bello el entendimiento, de saber, cuándo se puede y se debe dejar de obedecer para no caer en la antinomia de otorgar al representante poder soberano y al mismo tiempo perder libertad por ingenuidad; sino, hallar una escala de pesos y contrapesos sujetándose a la ley, en la exigencia hacia la autoridad, de no transgredir los derechos humanos de las sociedades.

IV. Bibliografía

Del Valle, A. et al (2019) **La implementación del Sistema Anticorrupción en México**. México: Ed. Universidad de Xalapa A.C.

Dussel, E. (2016) **14 Tesis de Ética**; hacia la esencia del pensamiento crítico. México: Editorial Trotta, S.A.

Hegel, G (1983) **El Sistema de la Eticidad**. Madrid: Editora Nacional

Ingenieros, José. (1913). **La moral de los Idealistas**. San José de Costa Rica: Colección Ariel

Savater, F. (2010) **Invitación a la Ética**. Barcelona: Ed. Anagrama

Sodaro, M. (2006) **Política y Ciencia Política; una introducción**. España: Ed. McGraw Hill

Strauss Leo., Cropsey Joshep. Comps. (2006). **Historia de la Filosofía Política**. 3ª Ed. México: FCE.

Fuentes electrónicas

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). (2009). **Inducción al Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos**, Guía de estudio y antología de lecturas. En:

https://piensadh.cdhdh.org.mx/images/publicaciones/material_de_capitacion/fase_de_induccion/2009_2_Induccion_al_programa_de_capitacion.pdf

(Último acceso el 15 de junio del 2019)

Legisgrafía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). (2019) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio del 2019

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN DERECHO HUMANO

Julissa Rocha Castillo¹

SUMARIO

1. Conceptualización de Participación Ciudadana
2. Reconocimiento de la Participación Ciudadana como derecho humano
3. Participación Ciudadana en México
4. Participación Ciudadana en Veracruz

RESUMEN

La autora considera oportuno brindar una conceptualización de la participación ciudadana a partir de varios autores, a fin de proporcionar los elementos necesarios para que el lector pueda identificar el fenómeno tanto como política pública como derecho humano, para posteriormente mostrar la ubicación de este derecho en el marco de la Declaración Universal de Derechos Humanos e insertarlo en el plano internacional, nacional y local en el Estado de Veracruz, los avances en esta materia a través de los eventos históricos dentro del país y de la entidad federativa.

PALABRAS CLAVE

Participación Ciudadana, Ciudadanía, Derecho Humano, Mecanismos de Participación Ciudadana

DESARROLLO

1. Conceptualización de la Participación Ciudadana

Juntos en el desarrollo de este artículo, si bien logro mi objetivo de atraparlos en lo apasionante de este tema, iremos descubriendo que este binomio de palabras contenidas en

veintidós letras representa toda una forma de vida, muchos podrán pensar que es un tema nuevo, actual o de moda, como en su momento lo fue la igualdad de género o el tema de transparencia, y si bien es cierto en la actualidad es de las temáticas más utilizadas por los gobernantes, incluso de una forma romántica, no debemos olvidar que en las últimas décadas esta definición se refiere a una política pública y como sabemos las políticas públicas nacen a partir de una necesidad o problemática detectada que incide de manera impactante en la sociedad, no se sabe a ciencia cierta la fecha del nacimiento de tan amplio concepto, pero lo que sí podemos asegurar en pleno 2019, ubicado como un fenómeno sociopolítico, impera la necesidad de que la sociedad tome conciencia de los beneficios de una participación activa de la ciudadanía, partiremos de la concepción de ideas que han definido este concepto, ya que ha evolucionado gradualmente a la par de su intento de consolidación.

“Tipo de acción política que expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas” (Cunnil)

“Forma de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas” (Ziccardi). “La idea central de este autor es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía.”

“Son las distintas acciones o estrategias mediante las cuales los habitantes de una comunidad expresan sus necesidades e intereses como ciudadanos, con el propósito de involucrarse en la detección y solución de sus problemáticas comunitarias, así como incidir en la construcción de desarrollo de las políticas públicas locales, es decir de aquellas decisiones y acciones de la gestión municipal que influyen directamente en la vida de la

comunidad o que tienen que ver con problemas que nos competen a todos” (Espinosa García M.)

“La participación ciudadana es la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales⁴ (Isunza, 2006) y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de controlaría ciudadana (Olvera, 2007).”

Muchos se refieren a la participación ciudadana y ejercerla como tal al momento de elegir a sus gobernantes como régimen democrático, forma de pensar en la que en lo personal no la comparto, existen dentro de esta democracia, sus propios mecanismos como lo son: iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas, la revocación de mandato, sin embargo creo que la corresponsabilidad de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, donde esta sociedad posee una injerencia directa con el Estado, que se encuentra y se da un verdadero involucramiento de la sociedad con la administración pública, son los mecanismos de participación ciudadana debidamente reconocidos por los diferentes niveles de Gobierno, atendiendo al derecho conferido que todos poseemos de poder participar.

2. Reconocimiento de la Participación Ciudadana como derecho humano

Posterior al análisis de algunos “conceptos” que se han logrado construir por diferentes autores, es importante identificar que ninguna de ellas la define o se incluye como el derecho que tenemos todos de participar en las acciones de gobierno. Este derecho se encuentran conferido y reconocido en nuestra Constitución pero esto encierra todo un camino de lucha a lo

largo de la historia para que en muchos países se procure la protección de este derecho.

Incluso se encuentra considerado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948, donde se encuentran consagrados los derechos que se consideran inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de raza, sexo, nacionalidad, origen étnico, lengua, religión o cualquier otra condición. La cual fue elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales. Consta de 30 artículos bajo los considerandos de que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, siendo primordial su protección por un régimen de Derecho, como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción” y es en su artículo 21 donde podemos ver plasmado nuestro derecho:

*“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”*

Si bien este instrumento internacional no es vinculante, existen aproximadamente 209 convenios y/o tratados internacionales

que México ha firmado, en nuestro país debe existir armonización legislativa en concordancia con la Constitución y los tratados internacionales, en la actualidad se plantea que estos dos documentos se encuentran al mismo nivel.

Instrumentos Internacionales de los que México es parte:

- *Pacto Internacional de derechos civiles y políticos*
- *Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica*
- *Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales*
- *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre DDHH en materia de derechos*
- *Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes*
- *Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura*
- *Convención Internacional para la represión de la trata de mujeres y menores*
- *Convención sobre la esclavitud*
- *Convención Internacional para la Represión de la Trata de mujeres mayores*
- *Protocolo que modifica el Convenio para la represión de trata de mujeres y menores*
- *Convención para la represión de trata de personas y la prostitución*
- *Protocolo que enmienda la Convención de la esclavitud Ginebra 25 de septiembre de 1926*
- *Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos*
- *Convenio (No. 29) relativo al trabajo forzoso u obligatorio*
- *Convenio (No. 105) relativo a la abolición del trabajo forzoso*
- *Convención sobre asilo*
- *Convención sobre asilo político*

- *Convención sobre asilo diplomático*
- *Convención sobre asilo territorial*
- *Convención de la ONU sobre el estatuto de los refugiados*
- *Protocolo a la Convención de la ONU sobre el estatuto de los refugiados*
- *Estatuto de los apátridas*
- *Convención sobre extradición*
- *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer*
- *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer*
- *Convención sobre la nacionalidad de la mujer*
- *Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada*
- *Convención sobre los derechos políticos de la mujer*
- *Convención sobre la eliminación de las formas de discriminación contra la mujer*
- *Convención para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia contra la mujer*
- *Convención sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores*
- *Convención sobre los derechos del niño*
- *Convención sobre la protección de menores y materia de adopción internacional*
- *Convenio interamericano sobre conflictos de leyes en materia de adopción de menores*
- *Convenio (No. 58) se fija la edad mínima de los niños al trabajo marítimo*
- *Convenio (No. 90) relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria*
- *Convención interamericana sobre la restitución internacional de menores*
- *Convenio (No. 182) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil*
- *Convenio (No. 107) sobre poblaciones indígenas y tribales*

- *Convenio (No. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*
- *Convenio constitutivo del fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe*
- *Matrimonio y familia convención sobre el consentimiento para el matrimonio*
- *Convenio internacional eliminación de todas las formas de discriminación racial*
- *Convenio internacional sobre la represión y el castigo del crimen del Apartheid*
- *Convenio internacional contra el Apartheid de los deportes*
- *Convenio (No. 87) sobre la libertad sindical y derecho de sindicación*
- *Convenio (No. 100) relativo a la igualdad de la remuneración*
- *Convenio (No. 111) relativo a la discriminación en materia de desempleo y ocupación*
- *Convenio Internacional del Trabajo (No. 135) relativo a la protección y facilidades*
- *Convenio I de Ginebra para mejorar la suerte de heridos y enfermos de las fuerzas*
- *Convenio II de Ginebra para mejorar la suerte de heridos, enfermos y náufragos*
- *Convenio III de Ginebra relativo al trato de prisioneros de guerra*
- *Convenio IV de Ginebra protección de personas civiles en tiempo de guerra*
- *Protocolo adicional a los convenios de Ginebra protección de las víctimas*
- *Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio*
- *Convención sobre la condición de los extranjeros*
- *Convención internacional protección de los derechos de los trabajadores*

- *Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación*
- *Convenio (No. 159) sobre la readaptación profesional y empleo (personas inválidas) 1983*
- *Convenio y Protocolo protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto*
- *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*
- *Convención sobre las medidas para prohibir e impedir la importación*
- *Convenio sobre la diversidad biológica*
- *Convenio sobre Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos*

Por lo que invocamos a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Capítulo 1 De los Derechos Humanos y sus Garantías, a través del artículo 1 a la letra nos dice: *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las

condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Así también en la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, contempla en su Capítulo II, De los derechos humanos, a través del artículo 4: “...*En el Estado todas las personas gozarán de los derechos humanos y garantías para su protección, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, esta Constitución y las leyes que de ella emanen; así como aquellos que reconozca el Poder Judicial del Estado, sin distinción alguna de origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, preferencias sexuales, condición o actividad social. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución General de la República, los tratados internacionales de la materia y esta Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

Todas las autoridades del Estado, en su respectiva esfera de atribuciones, tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, privilegiando el enfoque de la seguridad humana, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y prevención temprana de los problemas del desarrollo, por lo que deberán generar las condiciones necesarias para que las personas gocen de los derechos humanos que establece esta Constitución y prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos; así como proteger los que se reserve el pueblo de Veracruz mediante el juicio de protección de derechos humanos. La violación de los mismos implicará la sanción correspondiente y, en su caso, la reparación del daño, en términos de ley.”

Como nos podemos percatar son varios los tópicos que abarcan los derechos humanos de manera general dentro de su ámbito, son diversos los derechos que poseemos como personas, sin embargo me atrevería a afirmar que el de la participación ciudadana es la llave para poder velar adecuadamente por la

protección de todos los demás, así también para poder proponer y trabajar en conjunto con el Estado, para la mejora en la procuración de brindar las óptimas condiciones que son responsabilidad del Estado a fin brindar a sus gobernados una mejor calidad de vida, esto para lograr el desarrollo sostenible de las comunidades.

3. Participación Ciudadana en México

Fue inquietante para mí y también preocupante, que dentro de las publicaciones en la página de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión se encuentra el Boletín No. 5485 del 24 de mayo de 2018, y titulado bajo el nombre de *“La participación ciudadana ha sido un derecho humano olvidado por México: PNUD”*, donde el Coordinador General del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo en nuestro país, manifestó *“En México, la participación ciudadana ha sido un derecho humano olvidado, tanto por la sociedad civil, quien la ha ejercido sin ímpetu, y el Estado que lo ha dado a cuenta gotas”*. Citaré dicho boletín:

“Expuso que México, en su Carta Magna, suma la visión de las libertades y la parte social de derecho, haciéndola un documento progresivo y de relevancia en el mundo. Aclaró que, aunque en marzo de este año la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó los lineamientos para la promoción de la participación ciudadana en la política exterior mexicana, la cual es “una chulada” porque por primera vez se obliga a sí misma a que en todas las delegaciones de negociadores se integre un representante de la sociedad civil.

“Esto es un avance año luz, porque hay un principio de control de lo público, ya que, al sentirse observados, las formas de las negociaciones serán abiertas y transparentes; sin embargo, esto debe extenderse, a fin de que la relación con la sociedad civil, en lugar de ser de choque y crítica, se convierta en colaboración”.

El también titular del programa “Fortalecimiento de la participación ciudadana y gobernanza ambiental para la sustentabilidad (2012-2019)”, añadió que, a pesar de que las naciones firmaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aún existen más de

16 mil niños muriendo de hambre cada día, es decir, uno cada cinco segundos.

De igual manera, continuó, la libertad, la educación y la no esclavitud son derechos universales, pero en la realidad hay miles de personas en prisión por hablar claro, mil millones de adultos incapaces de leer y 27 millones esclavizadas.

Ante este panorama, agregó, en muchas naciones la Declaración Universal de los Derechos Humanos no posee fuerza, pues su garantía es opcional, y a pesar de documentos, convenciones, tratados y leyes, todavía es poco más que palabras en páginas.

Subrayó que los derechos humanos no deben ser una lección de historia, ni discursos, ni campañas de relaciones públicas, sino elecciones que se hacen cada día y donde la participación ciudadana es un eje para hacer cumplir todos los demás.

Apuntó que la democracia participativa habilita a la sociedad civil para poder incidir en la construcción de leyes; por ello, expresó, es primordial que las legislaciones vean este tema como algo medular y sustantivo.

Detalló que el acuerdo “Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas; incluye 17 Objetivos, los cuales pretenden poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático, considerando a la participación ciudadana como un eje transversal para cumplirlos.

Enfatizó que discutir, deliberar e invitar a voces críticas, no es algo que se debe reprimir, toda vez que estos elementos mejoran los procesos y brindan distintas alternativas de solución a los dilemas de los tomadores de decisión.

Además, termina por construir una decisión en donde quienes no terminen satisfechos, por lo menos sabrán que en el proceso estuvieron sus voces presentes y eso hace toda la diferencia entre una resistencia a una política o un acompañamiento colaborativo, concluyó.”.]

De acuerdo a la historia, sistema político autoritario que se consolidó después de la Revolución Mexicana, comenzó a desgastarse debido a la crisis tanto políticas como económicas a las que tuvieron que enfrentarse en años posteriores, después del movimiento estudiantil de 1968, el gobierno

posrevolucionario empezó a perder las cualidades que le habían posibilitado la permanencia del régimen; esto es, legitimidad, estabilidad y control ante los grupos opositores, posteriormente existió un acierto en política económica que provocó un cambio tanto social como cultural, esta sociedad da los primeros pasos hacia la crítica hacia el gobierno, a la concientización de sus derechos y a la exigibilidad con sus instituciones, por lo que se presentó la necesidad de incluir nuevos actores en la escena política del país a fin de continuar gobernando el país, ya que el sistema política se encontraba en decadencia, por lo que se propone una reforma electoral, en 1977 se modificaron algunos artículos de la Constitución mexicana para permitir la inclusión de nuevos partidos políticos al sistema y abrir los caminos en la participación política institucional.

Encontramos que el primer paso se identifica en el gobierno encabezado por el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), en 1983 se aprobó la *Ley Federal de Planeación*, en donde se institucionalizó las consultas populares, así también creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, realizando 18 foros, de donde se presume obtuvieron como resultado el Plan Nacional de Desarrollo, metodología que por cierto hasta la fecha sigue en aplicación. Es ahí donde nace la organización de comités y consejos consultivos en la mayoría de las instituciones de la administración federal, ya con el objetivo de fomentar la participación de la sociedad en términos de planeación. Sin embargo ante un Estado desgastado políticamente y sin el respaldo de una verdadera transparencia y rendición de cuentas que ya lo estaba necesitando la sociedad, estas formas de participación se vislumbraban como una quimera, conjugándose con la crisis económica de la época fue difícil una verdadera participación en el ámbito público, ya se enfrentaban a una lucha de entre lo que quería el Gobierno implementar y lo que la sociedad clamaba, esta administración sentó las bases de lo que sería una participación ciudadana desde la apertura del aparato gubernamental para salvaguardar el derecho humano.

Con el inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se desarrolló e implementó un programa de política social que vino a innovar este sector y es ahí donde se ubica la coyuntura para incluir la participación ciudadana como una realidad, el programa fue denominado “SOLIDARIDAD”, eslogan que identificaría ese sexenio, ubicando con una sola palabra la nueva política social de esos tiempos, con un enfoque de acercamiento a la gente, mostrándoles el binomio Gobierno-Sociedad como una fórmula inquebrantable a través de la corresponsabilidad, esto como política pública significó realmente impactante en cuanto a hacer parte a los gobernados de las acciones del Estado, aunque es de reconocer que esta forma de gobernar también contenía objetivos claro oscuros con tintes políticos para poder rescatar al partido que se encontraba gobernando por muchos años pero iniciaba su declive, fue tan arrasador su éxito que hasta la fecha se toma como referencia del inicio de la participación ciudadana en desarrollo social.

Ya en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), se enfocaron a incursionar en otros sectores, en ecología hubo por primera vez una política sistemática de innovación democrática a través de la autogestión de áreas naturales protegidas, en 1992 se aprobó una nueva *Ley Federal de Educación*, que determinaba la creación de Consejos Sociales de Participación en las escuelas públicas de educación básica en los niveles estatal, municipal y por escuela, los cuales permitían el involucramiento de los padres de familia, figura que hasta la actualidad funciona con sus modificaciones, pero ha logrado consolidarse como una forma de participación ciudadana. Para 1996 se realiza una reforma electoral, donde el Instituto Federal Electoral (IFE) admitió la gestión autónoma y aparecen los consejeros ciudadanos. Ese oleaje de apertura a la ciudadanía logró permear a los gobiernos locales y se iniciaron los trabajos para la inclusión de la ciudadanía en que quehacer gubernamental mostrando municipios más cercanos a su gobernamos, con la inquietud de escucharlos nacen los “Martes Ciudadanos”, un día en que el gobierno municipal en pleno ofrecía audiencias públicas, también se crean los Institutos Municipales de Planeación,

donde ya se enfocaban en promover la participación de organizaciones en la elaboración de políticas públicas. Es incluso en este periodo que se incursiona en la planeación participativa en las delegaciones de la Ciudad de México, principalmente con la elección de delegados vecinales, siendo ya parte de la identificación de problemáticas propias de las delegaciones, es importante mencionar que fue de los lugares que iniciaron con una participación ciudadana más real.

La consolidación del término y apertura de la participación ciudadana en México, para el año 2000, ya era una realidad en tanto en la esfera social como política, ya era más el interés por parte de la sociedad por participar en acciones de gobierno, ya era necesario el involucramiento de la ciudadanía para una verdadera gobernanza y mejora en la administración pública, en ese año ante un gobierno desgastado y la necesidad imperante de un cambio en la forma de gobernar, llega a la presidencia el Partido de Acción Nacional con Vicente Fox (2000-2006) siendo su estandarte la sociedad en la vigilancia de acciones de gobierno y se abre más el abanico de puertas que pone a disposición el Gobierno Federal para impulsar la participación de manera formal, con la legitimidad que este derecho humano requiere, siendo los principales logros los siguientes:

- En 2003 se aprueba la *Ley de Desarrollo Social* que permitió a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ser vigilantes de la aplicación de la política social.
- En 2004 se aprobó la *Ley Federal de Apoyo a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil* (OSC), mediante la cual avala cabalmente su participación en las políticas públicas.
- Y el evento que marcó la rendición de cuentas en nuestro país de una forma histórica fue la aprobación en 2003 de la *Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental* de donde nace el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Ya en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, a nivel federal se operaba con la normatividad de manera regular y fue en el periodo que los gobiernos locales iniciaron a darle un reconocimiento a esta política pública. En 2008, 17 estados ya contaban con una ley de participación ciudadana, representando un 53%.

Pero lamentablemente ese reconocimiento de la participación ciudadana ha sufrido altas y bajas, si bien es cierto que a nuestros días es una realidad, ya la sociedad es más consiente de la necesidad de mantener el binomio Gobierno-Sociedad a través de la corresponsabilidad, muchos factores son los que afectan su pleno desarrollo, la corrupción e impunidad como el cáncer de esta sociedad, ha logrado mermar los beneficios de esta política pública, así como la impunidad, siguiendo con la línea del tiempo en 2012, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) dio a conocer que:

- El 84% de la población dijo estar poco o nada interesado en la política, o un 62% contestó estar poco interesado en los problemas de sus comunidad,
- el 71% dijo que nunca ha asistido a reuniones que tienen por objeto resolver los problemas del barrio, la colonia o la comunidad, y
- el 79% nunca ha participado en manifestaciones ya sea a favor o en contra del gobierno

Considero que hay dos frenos visibles de la participación, una es la resistencia de las autoridades para dar apertura temas públicos a la ciudadanía y otra es la apatía de la ciudadanía para involucrarse en asuntos públicos, por lo que coincido con la autora Azucena Serrano Rodríguez, quien considera que la participación ciudadana no aparece mágicamente en un régimen democrático, y que es el Estado quien debe construir las condiciones que permitan efectivizarla. Por lo que ella identifica cuatro requisitos que todo sistema político necesita para lograr consolidarla como una realidad:

1. El respeto de las garantías individuales.
2. Los canales institucionales y marcos jurídicos.

3. La información.

4. La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

En la actualidad con el Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Locales, se ha retomado la importancia de la participación ciudadana, y elevado a niveles casi similares el binomio Gobierno-Sociedad, sin embargo a nivel federal solo se cuenta con Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, y a niveles locales es necesario la homologación de la legislación en esta materia, por lo cual se incentiva de manera general a todos los gobiernos locales a legislar la participación ciudadana es estos niveles, por lo que me permito realizar una radiografía de acuerdo a la consulta que se realizó para esta presentación de la normatividad que han publicado las entidades federativas:

C .	Entidad Federativa	Denominación	Fecha de publicación
1	AGUASCALIENTES	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES	26 DE FEBRERO DE 2018
2	BAJA CALIFORNIA	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA	16 DE FEBRERO DE 2001
3	BAJA CALIFORNIA SUR	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE BAJA	20 DE JULIO DE 2017

		CALIFORNIA SUR	
4	CAMPECHE	LEY PARA EL FOMENTO Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESTADO DE CAMPECHE	28 DE SEPTIEMBRE DE 2018
6	CHIAPAS	LEY DE PARTICIPACIÓN SOCIAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS	30 DE DICIEMBRE DE 2009
7	CHIHUAHUA	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA	23 DE JUNIO DE 2018
5	CIUDAD DE MÉXICO	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL	18 DE DICIEMBRE DE 2014
8	COAHUILA DE ZARAGOZA	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE COAHUILA	16 DE NOVIEMBRE DE 2001

		DE ZARAGOZA	
9	COLIMA	LEY DE PARTICIPACI ÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE COLIMA	22 DE ENERO DEL 2000
1 0	DURANGO	LEY DE PARTICIPACI ÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE DURANGO	A 20 DE SEPTIEMBRE DE 2012
1 1	GUANAJUAT O	LEY DE PARTICIPACI ÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE GUANAJUAT O	22 DE OCTUBRE DE 2002
1 2	GUERRERO	LEY NÚMERO 684 DE PARTICIPACI ÓN CIUDADANA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO	04 DE JULIO DE 2008
1 3	HIDALGO	LEY DE PARTICIPACI ÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE HIDALGO	16 DE FEBRERO DE 2015

14	JALISCO	LEY DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POPULAR PARA LA GOBERNANZA DEL ESTADO DE JALISCO	INICIATIVA EN 2019
15	MÉXICO	NO SE ENCONTRÓ REFERENCIA	
16	MICHOACÁN	LEY DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO	8 DE SEPTIEMBRE DE 2015
17	MORELOS	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE MORELOS	27 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2000
18	NAYARIT	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE NAYARIT	22 DE DICIEMBRE DE 2012
19	NUEVO LEÓN	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL	13 DE MAYO DE 2016.

		ESTADO DE NUEVO LEÓN	
2 0	OAXACA	LEY DE PARTICIPACI ÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE OAXACA	17 DE AGOSTO DEL 2012
2 1	PUEBLA	NO SE ENCONTRÓ REFERENCIA	
2 2	QUERÉTARO	LEY DE PARTICIPACI ÓN CIUDADANA EN EL ESTADO DE QUERÉTARO	17 DE AGOSTO DEL 2012
2 3	QUINTANA ROO	LEY DE PARTICIPACI ÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO	23 DE MARZO DE 2018
2 4	SAN LUIS POTOSÍ	NO SE ENCONTRÓ REFERENCIA	
2 5	SINALOA	LEY DE PARTICIPACI ÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE SINALOA	10 DE AGOSTO DE 2012
2 6	SONORA	LEY DE PARTICIPACI ÓN CIUDADANA EN EL	1 DE JULIO DE 2011

		ESTADO DE SONORA	
27	TABASCO	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE TABASCO	30 DE SEPTIEMBRE DE 2006
28	TAMAULIPAS	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO	06 DE JUNIO DEL 2001
29	TLAXCALA	NO SE ENCONTRÓ REFERENCIA	
30	VERACRUZ	L E Y Número 698 ESTATAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO	29 DE NOVIEMBRE DE 2018
31	YUCATÁN	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE REGULA EL PLEBISCITO, REFERÉNDUM Y LA INICIATIVA POPULAR EN EL ESTADO DE YUCATÁN	22 DE ENERO DEL 2007
32	ZACATECAS	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	8 DE SEPTIEMBRE DE 2001

		PARA EL ESTADO DE ZACATECAS	
--	--	-----------------------------------	--

Se puede observar que ya casi estamos al 100% en la legislación en la materia, solo que si ponemos atención a las fechas de publicación y aunque algunas han sufrido modificaciones en sus textos, encontramos algunas que tienen que realizar la actualización a las nuevas exigencias de los tiempos, ya que varias leyes se encuentran obsoletas o no se encuentran debidamente homologadas, otras fueron producto de la inercia y para el cumplimiento de los plazos para el establecimiento de los Sistemas Anticorrupción locales.

4. Participación Ciudadana en Veracruz

En nuestro Estado esta política pública descubre sus orígenes como un mecanismo de rendición de cuentas, a través de las exigencias de la Secretaría de la Función Pública, como actualmente conocemos a la institución, como se analizaba anteriormente, es la Ley General de Desarrollo Social que en sus artículos 1 Fracción VIII, 69, 70 y 71, que logra establecer la participación ciudadana como mecanismo de evaluación y seguimiento de los programas y acciones, bajo la denominación de Contraloría Social definiéndola como:

“Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social”.

Por lo cual, el Órgano Estatal de Control, conocido como Contraloría General proporcionó seguimiento a los Programas Federales de Desarrollo Social ejecutados en el Estado, a través de la operación de los Comités de Contraloría Social. En 2004, nace la iniciativa por adoptar este mecanismo de participación ciudadana pero ya en el ámbito estatal, y se es incluido en el Programa Manos Limpias y Cuentas Claras, bajo la vertiente

social, se trataba de constituir comités ciudadanos para la vigilancia de las obras, acciones y trámites de la Administración Pública Estatal, dándoles el sello del Estado bajo la denominación de Comités de Contraloría Ciudadana, se realizó una prueba piloto en la unidades médicas de la Secretaría de Salud, y debido a los resultados satisfactorios, las autoridades decidieron publicar un acuerdo en 2005 por el cual se obligaba a las dependencias y entidades de Gobierno del Estado, a constituir estos organismos ciudadanos. Este mecanismo es el único en la entidad federativa que cuenta con el respaldo normativo para su operación, mismo que ha sido incluido como “Mejores Prácticas” que son promovidas y reconocidas por la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, en la actualidad y después de catorce años de funcionamiento, se ha logrado consolidar como la figura más importante en materia de participación ciudadana estatal, alcanzado aproximadamente la constitución de 10,000 Comités de Contraloría Ciudadana.

En 2016, un suceso histórico marca el sistema político del Estado, por primera vez en la historia esta entidad federativa sería gobernado por un partido político diferente, y se implementan medidas que acorde con las exigencias federales habría que realizar las modificaciones pertinentes, en el caso de las Contralorías Ciudadanas, éstas logran seguir operando y afianzando esa credibilidad en algún momento perdida, se alcanza un logro más que el Plan Veracruzano de Desarrollo se incluya como eje transversal a la participación ciudadana , y en materia de legislación se ve materializada la publicación de la Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, de hecho un día antes del término de la gestión del gobernador de ese período, quién de manera atípica a las demás administraciones, el cual tuvo una duración de dos años, considero que fue una ley aprobada de manera apresurada.

Sin ser presuntuosa puedo comentar que la iniciativa de Ley, llegó a mi escritorio solicitando a mi equipo de trabajo y a una servidora una opinión técnica de la Oficina de Participación Ciudadana en el Estado, misma que tenía que entregarse de

manera rápida, se realizó el análisis y se cumplió con lo que se había solicitado, esta opinión iba más allá de lo que de manera general se estaba proponiendo, finalmente la publicación realizada el 29 de noviembre de 2018, no contenía los comentarios en su totalidad que por parte del área se habían enviado. Dicha ley está integrada por cincuenta artículos, bajo la siguiente estructura:

Título Primero Disposiciones Generales

Capítulo Único Del Objeto, Competencia y Definiciones

Título Segundo De la Participación Ciudadana

Capítulo I De los Principios, mecanismos y derechos y obligaciones de los habitantes

Capítulo II De la aplicación de la Ley

Capítulo III De la Audiencia Pública

Capítulo IV Del Cabildo en Sesión Abierta

Capítulo V De la asamblea vecinal

Título Tercero

Capítulo Único De la Cultura de Participación Ciudadana

Título Cuarto Del Gobierno Abierto

Capítulo I Obligaciones de los municipios, dependencias y entidades

Capítulo II Del Consejo Estatal de Gobierno Abierto

Un día después de la publicación de esta Ley, se da el cambio de administración y entre el periodo de elaboración del Plan Veracruzano de Desarrollo, entre los procesos de entrega recepción de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, llevamos casi nueve meses sin que se puedan visualizar los resultados de dicha Ley, como lo contempla su contenido.

CONCLUSIONES

La participación ciudadana entendida como un fenómeno social necesario traducido como política pública ante la necesidad de vincular los actos de gobierno con la corresponsabilidad de la sociedad, tiene su base como un derecho inherente a las

personas, como algo exigible más no como una concesión del aparato gubernamental, reconocido de manera universal y siendo responsabilidad del Estado la protección y la procuración ofreciendo los mecanismos necesarios para su adecuado funcionamiento.

En México, si bien se sentaron las bases hace más de treinta años, esta participación se ha visto frenada a merced de los gobernantes e instituciones públicas, sin embargo, por las presiones de la misma sociedad y los fenómenos políticos, sociales y económicos del país, han brindado las circunstancias necesarias para que su desarrollo a nuestros días sea una realidad. Varios periodos de gobierno a su ritmo y bajo sus directrices han abonado con avances muy específicos para que la participación de la sociedad en asuntos públicos cada vez recobre más relevancia.

La apatía de la sociedad ante su participación, debido a que se percibe como una obligación y no un derecho ha sido la piedra que no ha permitido su total involucramiento, así como la opacidad de las instituciones en la transparencia y rendición de cuentas, es lo que ha provocado que la sociedad se desanime en este trabajo, pero a la vez ha sido el principal detonante para la demanda de cuentas claras que se reclama desde la misma sociedad.

En Veracruz, como una de las entidades federativas más importantes de México, debido a sus relevancia en lo político, social y económico que se representa, ha adoptado la participación ciudadana como estandarte de la rendición de cuentas y transparencia en la administración pública estatal en casi 14 años, por primera vez se cuenta con una Ley de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto, la cual tendrá que rendir sus frutos en tiempos próximos, debido a que cuenta con las bases y el respaldo para que se tengan buenos resultados, sólo falta ver materializado y no sea letra muerta lo contenido en la normatividad de reciente publicación.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN PERMANENTE DE CONTRALORES ESTADOS-FEDERACIÓN. (2013). Rendición de cuentas social en México, Evaluación y control desde la sociedad civil. México: Litográfica Rima, S.A. de C.V.

ISUNZA E. (2015a). Participación ciudadana. Un marco de referencia para la reformulación de las relaciones sociedad-Estado en México". México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

ISUNZA E. (2015b). Mapeo de mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública Federal de México. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

ISUNZA E. y Gurza Lavalle A. (eds.) (2010), La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social, México, CIESAS/Universidad Veracruzana

ISUNZA E. y Hevia F. (2006). Relaciones sociedad civil—estado en México: un ensayo de interpretación. México. CIESAS/Universidad Veracruzana

Organización de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). Proyecto PNUD 89477 “Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad 2014-2019”. Julio 2019, de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sitio web: <http://proyectopnud89477.org/wp-content/uploads/2018/07/Que%CC%81-entendemos-por-participacio%CC%81n-ciudadana.pdf>

SERRANO RODRÍGUEZ, AZUCENA. (enero-abril, 2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos* , 9, 93-116.

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. (2011). *Contraloría Social en México, Experiencias de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas*. D.F.: Litográfica Rima, S.A. de C.V.

ZICCARDI, Alicia et al. (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, IIS-UNAM/COMECOS/INDESOL

EL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN COMO POTENCIADOR DE LA CULTURA DEMOCRÁTICA

*José Guadalupe Altamirano Castro**

Sumario

I. Introducción II. Democracia III. Cultura Democrática IV. Los esquemas de participación ciudadana V. Involucramiento de los ciudadanos en el combate anticorrupción VI. La iniciativa ciudadana ley 3 de 3 contra la corrupción VII. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción como potenciador de la cultura democrática VIII. Conclusiones IX. Referencias

RESUMEN

Sin duda hay muchos pendientes para conformar una auténtica cultura democrática en nuestro país. Hay avances notorios en el marco jurídico no así en su materialización. Uno de los eslabones que contribuiría a ello es sin duda la participación ciudadana, sin embargo, ésta aún sigue en proceso de construcción. Es un hecho también, que aun cuando tiene diversos matices y se han diversificado sus formas de involucramiento todavía no existe un asentamiento firme que mueva el engranaje de lo que ocurre en el ámbito público con la intención de que este mejore y cumpla su fin, el bien común. Por ahora, se suma a los esquemas de participación ya existentes, el del Comité de Participación

*Dr en Derecho por la Universidad de Xalapa. Maestro en Administración Pública por el IAP. Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. Licenciado en Pedagogía por la Universidad Veracruzana. Docente-Investigador de la Universidad de Xalapa. Presidente de la Comisión de Desarrollo Social y Humano del Colegio de Gobierno Mexicano. Miembro fundador y Presidente de la Academia de la Función Pública y Sistemas Anticorrupción; Co-coordinador de la obra “Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción”, Co-coordinador de la obra La implementación del Sistema Anticorrupción; retos y perspectivas”, email: pepes736@outlook.com.

Ciudadana dentro de los órganos que integran el sistema en el combate a la corrupción. El papel de éste ente se vislumbra como una oportunidad del involucramiento de los ciudadanos en el sistema anticorrupción, para generar una política pública en esta encomienda que provenga no de arriba hacia abajo sino a la inversa, desde abajo hacia arriba, desde la misma sociedad. El presente apartado analiza cualitativamente la alta responsabilidad que tiene en sus manos el CPC en el engranaje de órganos y normas del sistema, destacando su rol como potenciador de la cultura democrática.

Palabras claves: Democracia, cultura democrática, participación ciudadana, comité de participación ciudadana, corrupción, gobernanza, buena administración pública.

ABSTRACT

Undoubtedly there are many pending to form an authentic democratic culture in our country. There are notable advances in the legal framework but not in its materialization. One of the links that would contribute to this is undoubtedly citizen participation, however, it is still under construction. It is also a fact that, even though it has different nuances and its forms of involvement have diversified, there is still no firm settlement that moves the gear of what is happening in the public sphere with the intention of improving and fulfilling its purpose, the common benefit. For now, it is added to the already existing participation schemes, that of the Citizen Participation Committee within the organs that make up the system in the fight against corruption. The role of this entity is seen as an opportunity for citizen involvement in the anti-corruption system, to generate a public policy in this endeavor that comes not from the top down but vice versa, from the bottom up, from the same society. This section qualitatively analyzes the high responsibility that the CPC has in its hands in the gear of organs and norms of the system, highlighting its role as an enhancer of democratic culture.

Key words: Corruption, social participation, citizen participation committee, governance, fundamental rights, good public administration, anti-corruption system.

I. INTRODUCCIÓN

El problema de la corrupción es de carácter estructural y sistémico, se conocen sus causas y sus consecuencias, por ello resulta lógico que con esos elementos pareciera que el camino se vislumbra más sencillo en la generación de una política pública idónea en el combate a la corrupción, teniendo como ejes sustantivos la prevención, investigación y sanción, y donde el Comité de Participación Ciudadana se alza como el ente de mayor peso y sensatez en esa encomienda. La brecha entre los ciudadanos y las instituciones es sumamente extensa, la impunidad y la corrupción han acrecentado esta distancia, por ello la participación directa de los ciudadanos desde el seno de los órganos que integran el Sistema Anticorrupción se constituye en un auténtico puente para acortar esa distancia, ponderándolo como un potenciador de la cultura democrática desde la lucha contra la corrupción. La función pública y quienes la ejercen en carácter de servidores públicos no gozan de las mejores cartas de presentación ante la sociedad, por ello el involucramiento de los ciudadanos en esta empresa se presenta como un elemento para inclinar la balanza en favor de la sociedad, para servir como contrapeso de las instituciones.

En los tiempos actuales la participación ciudadana ha tenido mayor impacto en las decisiones gubernamentales, el empuje en las demandas ciudadanas ha permitido la materialización de diversos proyectos constitucionales que se inscriben en el balance necesario que requieren los gobiernos para se conduzcan en el marco de la ley, para hacer valer el estado de normas, el estado de derecho. La visión con la que se revisa a este órgano del SNA es desde el ámbito crítico-propositivo para desentrañar la gran responsabilidad que tiene como potenciador de la cultura democrática, a partir de que logre afianzarse, alcance su legitimación y muestre resultados. Para ello se inicia

conceptualizando la democracia en el sentido de su funcionalidad no solo como vía de acceso al poder sino para la construcción de los gobiernos fincados en el estado de derecho, destacando la relevancia que cobra la cultura democrática para aspirar a su materialización. Se revisan puntualmente las formas de participación ciudadana desde el ámbito teórico con el objeto de delimitar la responsabilidad que tiene el comité de participación ciudadana del Sistema Anticorrupción como eje accionante de la cultura democrática en su calidad de órgano de ciudadanos representando a ciudadanos.

DESARROLLO

II. Democracia

Definir o intentar definir democracia en los tiempos actuales representa un problema complejo. “El término democracia quiere decir algo. ¿Qué? Que la palabra «democracia» tenga un significado literal o etimológico preciso no nos sirve de ayuda para entender qué realidad se corresponde con ella ni de qué modo están construidas y funcionan las democracias posibles. No nos sirve de ayuda porque entre la palabra y su referente, entre el nombre y el objeto, hay un trecho muy largo” (Sartori, 2012).

Al hablar de democracia se puede comprender las libertades de que las que gozan los ciudadanos en la modernidad, los procesos electorales limpios y transparentes con participación ciudadana abundante, el estricto respeto a las normas, el estado de derecho, instituciones sólidas, respeto a los derechos humanos, en resumen, en el pensamiento de Rodríguez Arana, contar con mínimos democráticos. Así, se pueden enunciar diversos calificativos para otorgarle identidad, esto es, si la comprendemos en su sentido integral. También, es un hecho que tiene diversas acepciones. La etimológica, teleológica o deontológica. Se le comprenden en el mismo sentido, diversas derivaciones. Podemos hablar de democracia directa o de democracia indirecta. Se puede aludir a democracia política,

democracia económica o democracia social. Sus matices se antojan diversos, según el enfoque que se pretenda otorgarle.

Bajo la concepción clásica sostenida por politólogos, historiadores diversos analistas, y tal como lo puntualizara el Doctor Francisco Berlín Valenzuela el término democracia es referido para designar a una de las formas de gobierno en que puede ejercerse el poder político del y para el pueblo (1997), como bien lo señala nuestra Carta Magna en sus artículos 39 y 40. En este sentido la democracia se comprende como la forma de gobierno de las mayorías, aunque si revisamos nuestros procesos electorales en nuestra incipiente democracia de los últimos sexenios la experiencia no enseña que se ha gobernado con minorías, si tomamos como parámetro los resultados de las votaciones. Si nos enfocamos al actual estado de derecho, estado de normas, se puede comprender como la metodología o conjunto de reglas procedimentales para el acceso al poder, la construcción de un gobierno y la toma de decisiones políticas.

Para los efectos del presente apartado nos referiremos a la democracia como el sistema que permite el acceso al poder de unos ciudadanos que representarán a otros ciudadanos, a través de votos y elecciones, que incluye reglas e instituciones que protegen los derechos de los ciudadanos. Desde luego la democracia como sistema que pretende regular el acceso y el ejercicio del poder no es perfecta sino perfectible, y en el caso de México en proceso de perfeccionamiento; pero si se toman como base las experiencias acontecidas en la orbe en los últimos tiempos, sobre todo en Latinoamérica, se supondría como el orden colectivo menos nocivo para las sociedades modernas que el hombre ha inventado, pues éste sistema “garantiza” a los miembros de la colectividad, de manera directa e indirecta, participar en la toma de decisiones que les conciernen, a través de los diferentes mecanismos de participación ciudadana como los que existen en nuestro país, y que se abordarán con oportunidad.

Si tuviéramos que pensar de manera colectiva, todos, ciudadanos y servidores públicos, -así debiera ser para crecer como país en todos los aspectos- tendríamos o debemos adoptar a la democracia como una forma de vida, tanto en el pensar como en el actuar. En estas condiciones se vive en los países altamente democráticos, en estos se construye la democracia día a día entre los miembros de la comunidad, respetando las normas, las instituciones, participando activamente, en un auténtico esquema de gobernanza, en donde los caminos del gobierno y de la ciudadanía se encuentran y van en el mismo sentido para alcanzar el bien común. Éste sistema permite organizarse y convivir de manera armónica y pacífica, en el priva el respeto a la dignidad humana, la promoción de los derechos humanos, la justicia social y en la libertad de dar cabida a las distintas opiniones, creencias e intereses, eso se logrará en nuestro país a través de la cultura democrática.

De ahí que sea necesario articular el contexto que representa la cultura democrática como condicionante de los procesos democráticos, el papel que en esta encomienda juega la participación ciudadana y desde luego la histórica responsabilidad que tiene el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción como Órgano accionante no solo en el combate a la corrupción, sino como puente, enlace y articulador de la participación de los ciudadanos en este proceso democratizador.

III. Cultura Democrática

Como condición necesaria para aspirar a los mínimos democráticos, generar los medios propicios en la construcción de los procesos democráticos es de suma relevancia la cultura democrática en los ciudadanos, esto es, la cultura democrática es una de las vías obligadas para alcanzar la democracia. De ahí que resulte sustancial comprender que los sistemas políticos que aspiran a ser democráticos necesariamente deben ofrecer y garantizar mecanismos de interacción con sus ciudadanos, instrumentos de participación. En este orden de ideas, se infiere

que los sistemas democráticos actuales descansan sobre la base de la existencia de diversos mecanismos de participación ciudadana, de los que más adelante se abundará en sus diversas modalidades, como el caso del papel importante que juega el Comité de Participación Ciudadana en el esquema del Sistema Anticorrupción como un medio adicional de participación a los ya existentes. Es necesario precisar que cuanto más sean los mecanismos de involucramiento mayor será el nivel de participación ciudadana en los procesos políticos y sociales del país, en consecuencia, mayores rasgos democráticos se evidenciarán en su sistema.

El fortalecimiento en los procesos democráticos y por ende el ejercicio de la democracia está determinado por el papel sustancial de la comunidad y sus ciudadanos, por ello sin la participación ciudadana, la democracia pierde la razón de su existencia. Al respecto cabe señalar que en Latinoamérica, aunque históricamente cargamos a cuestras con números negativos en cuanto a regímenes políticos autoritarios, también es notorio el aumento aunque parsimonioso y gradual de “nuevas democracias”. Estos intentos de construcción recientes están vinculados a los procesos de liberalización política, a los intentos de extender la participación ciudadana, pero sobre todo a las presiones políticas del contexto internacional para obligar a entrar en cintura a los países que conservan rasgos de orden antidemocrático y así puedan contar con la aprobación de los organismos internacionales y tenga la oportunidad de acceder a esquemas de financiamiento internacional. No menos cierto es que algunas de estas democracias se hayan construido sobre la base natural de evolución de su cultura democrática.

El caso de México, vivió y sigue en ese esquema los últimos 20 años, pues bajo el pretexto de las “reformas de estado”, encausadas bajo la presión de los entes internacionales. Nuestro país ha tenido que adaptarse a esa solicitud mediante reformas al marco jurídico e institucional con la intención y al mismo tiempo necesidad de fortalecer sus Instituciones y sus políticas en las que se vislumbra como rasgo obligatorio, la participación

de los ciudadanos. Entre ellos la creación de un organismo que garantice el respeto a los derechos humanos, un ente autónomo responsable de los procesos electorales, instrumentos jurídicos que garanticen justicia, y por supuesto mecanismos de participación directa e indirecta de los ciudadanos. Es notorio que en los tiempos modernos existe una preferencia por el orden democrático como modo de vida, el ejercicio de la ciudadanía como alta responsabilidad de la cultura democrática y desde luego, la participación política como imperativo del orden político. En países en transición, como el caso de México, la encomienda de institucionalizar la democracia representa una tarea que se antoja difícil por la presencia de prácticas antidemocráticas como la exclusión y la discriminación, aun cuando se cuente con el marco jurídico pertinente. En palabras de Dieter Nohlen: “Los problemas de funcionamiento de la democracia recién conquistada en México no tienen sus causas en el diseño institucional que por cierto se puede adaptar mejor a las necesidades actuales, sino en la estructura de la sociedad (la desigualdad social, extensión de la pobreza) y en la cultura política del país “(2008). En resumen, a la falta de cultura democrática.

Es insoslayable destacar que la democracia, como sistema político y sistema de vida, es un método que permite a la comunidad disfrutar socialmente de sus intereses sin recurrir al uso de la fuerza o la coerción, salvo algunos casos como la resistencia civil. Iris Marion Young sostiene, “creemos que el proceso democrático es el mejor medio para cambiar las condiciones de la injusticia y promover la justicia (2000)”. De ahí que sea importante tener presente el hecho de que la participación ciudadana no sólo reside en el voto como tradicionalmente se ha concebido, no se reduce a este mecanismo, sino que existen distintas modalidades que permiten un auténtico involucramiento de los ciudadanos en la construcción de la política pública, en el fortalecimiento de las instituciones y desde luego a la armonización del marco legal para que no se constituya en un obstáculo para esta empresa. Aquí cabe destacar, que en proporción a lo destacado en el

presente apartado a partir de la reforma de 2015 a la carta magna en su artículo 113 se abonó a la ampliación de los esquemas de participación, por vez primera en una intención de articular esfuerzos institucionales en el combate a la corrupción se contempló la figura del involucramiento social a través de la integración de los Comités de Participación Ciudadana, dentro de los Órganos que integran el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. Al respecto la Ley General del Sistema Anticorrupción de 2016 que nace a raíz de dicha reforma en su artículo 15 establece que el Comité tendrá como objetivo además de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador... “ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas...”, de ahí la relevancia del papel importante que juegan por primera vez los ciudadanos en incidir de forma directa en la construcción de la política pública del combate a la corrupción. Antes de profundizar al respecto, es prudente analizar los esquemas de participación ciudadana con que cuenta nuestro país, para entrar a detalle sobre los retos que tiene éste Órgano como eje accionante de la cultura democrática en los tiempos actuales en que la impunidad y la corrupción se constituyen en dos de los frenos del desarrollo y crecimiento de México en todos los aspectos.

IV. Los esquemas de participación ciudadana

Como parte integrante de la obra que nos ocupa, con la que se busca realizar el análisis de los distintos rostros que pueden vislumbrarse con la reciente creación del Sistema Nacional Anticorrupción y su operación a través de los órganos que para tal efecto se crearon, además que se fortalecieron los existentes, y el impacto que este debiera tener en la prevención, denuncia, investigación y sanción de actos de corrupción, se pretende revisar específicamente lo que corresponde a la incidencia que puede o debiera tener la participación de los ciudadanos en este entramado de instituciones y normas, hablando de los retos y perspectivas del sistema en su materialización.

Prudente iniciar por el entendimiento de lo que significa la participación ciudadana, sus matices, y el nivel fáctico que esta alcanza en los tiempos modernos en nuestro país. Según Mauricio Merino (1996) la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, participar en sus decisiones en la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuyen sus costos y beneficios. Así los ciudadanos poco a poco tomarán parte de las decisiones que tomen sus gobernantes, El propósito es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal. “La participación ciudadana se refiere a las posibilidades que los ciudadanos, comunidades y diversos grupos sociales tienen de incidir en las políticas públicas, sin pasar necesariamente por la democracia representativa, los partidos políticos, las prácticas clientelistas o la organización gremial” (Restrepo, 2001:245).

Según el Instituto Mexicano para la Competitividad en nuestro país a nivel local existen 13 instrumentos de participación ciudadana contemplados en 32 leyes electorales, 25 leyes de participación ciudadana, y 6 leyes orgánicas de congresos locales, esto de acuerdo a un estudio comparado de la legislación en materia de mecanismos de participación ciudadana realizado por IMCO (www.imco.org.mx). Aunque esta revisión realizada, se comprende esté enfocada a la revisión de sólo aquellos mecanismos identificados como institucionalizados, dentro del universo de los diversos mecanismos de participación ciudadana, por ello resulta insoslayable la revisión de sus variantes.

En lo referente a sus matices o formas de expresión, estos desde el ámbito teórico se pueden ubicar en cuatro campos identificados como participación comunitaria, participación social, participación política, y propiamente, la participación ciudadana, que más adelante se expondrán con mayor precisión. Al final del día, el común denominador en estas formas de expresión es el del involucramiento de los ciudadanos en los

temas gubernamentales. Hablando de participación ciudadana se comparte aquella idea, que considera de manera genérica el aglutinamiento de estas expresiones en los siguientes grupos que las concentran, y que son: a) las de orden político; b) las que son producto de la desobediencia civil; c) las que se identifican como procedimientos institucionalizados; y d) aquellas que se constituyen en el acompañamiento de los procesos gubernamentales.

En el caso del primer grupo se pueden ubicar a estas expresiones en el ámbito del ejercicio de los derechos políticos a través de instrumentos que se materializan en la participación política de los ciudadanos, como lo son, el más importante en este rubro y que representa mayor valía, el voto ciudadano, sea como castigo o como determinante en los procesos electorales, y por supuesto, recientemente las candidaturas independientes en las que “pareciera” se “construyen candidaturas ciudadanas”, con sus pros y contras (Holzner:2007). Hablando de los que integran al segundo grupo, siguiendo la máxima de desobediencia civil, si hay una ley injusta existe la “justificación” para desobedecerla, que en el mejor de los casos se cristaliza a través de las manifestaciones o marchas pacíficas, y que en el peor de los escenarios derivan en bloqueos carreteros, enfrentamientos y actos vandálicos, constituyéndose propiamente ya no en expresiones de la participación ciudadana sino en acciones que violentan la ley. En lo referente a las expresiones que corresponden al tercer grupo se puede distinguir aquellos mecanismos institucionalizados que permiten la participación directa de los ciudadanos en la gestión gubernamental y que además fortalecen la vida democrática de una nación e intentan “garantizar” un mayor impacto en la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de los gobernantes y sus instituciones en los asuntos de interés público; entre ellos identificamos a la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum, la revocación del mandato, y la consulta popular (Vargas, 2014:451). En el último grupo se contempla ubicar en este rubro a aquellos mecanismos que se constituyen en espacios para el acompañamiento e involucramiento de los ciudadanos en las

acciones y gestiones de gobierno, en ellos se puede identificar a las contralorías sociales, las contralorías ciudadanas, y recientemente para el tema que ocupa la presente obra, la creación de los Comités de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal Anticorrupción en Veracruz. Por la naturaleza y características de éste, bien podría identificarse en dos rubros, ya sea como un mecanismo institucionalizado; y también como mecanismo de acompañamiento e involucramiento en los procesos gubernamentales por las funciones y atribuciones que la norma le confiere, desde esta óptica es que se ceñirá la línea de su análisis.

Como puede percibirse existen diversos mecanismos para la participación ciudadana, respecto a su efectividad que es sumamente complejo explicarlo, eso ya es motivo de un análisis para otro momento y otro espacio, lo que interesa por ahora es comprender cómo se materializarán esos mecanismos en la personificación del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción y qué impacto tendrán con el objeto que se persigue. Para ello, se requiere hacer una revisión del fenómeno de la corrupción en nuestro país, los esfuerzos institucionales que el Estado mexicano ha intentado aterrizar para su combate, el papel que históricamente ha jugado la ciudadanía en esta lucha frontal, la influencia de la iniciativa ley 3 de 3, la legalización del Sistema Anticorrupción, y finalmente el balance jurídico y fáctico del Comité de Participación Ciudadana en el sistema.

En concordancia con la normatividad en la materia que ordena la integración de los diversos órganos componentes del Sistema Nacional Anticorrupción, desde enero de 2017 quedó integrado el Comité de Participación Ciudadana. En la actualidad se perciben retos importantes no sólo para cristalizar la integración de los distintos órganos que constituyen el sistema tanto a nivel federal como en algunas entidades federativas, sino para hacer que toda esa maquinaria de voluntades, instituciones y normas camine bajo el amparo de la norma para hacer frente

a este cáncer social, y en esta ardua y difícil tarea de combate a la corrupción se verá cual será el papel que jueguen los ciudadanos, pues requieren la oportunidad de la duda para que en años no muy lejanos pueda hacerse una evaluación justa de su desempeño .

Para el caso de Veracruz, el 1 de junio de 2018 en el Estado fueron seleccionados los 5 miembros que integran el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, evaluados y seleccionados por la Comisión de Selección. Dicho sea de paso la integración de dicho Comité de Participación Ciudadana no es suficiente porque para que funcione el engranaje completo del Sistema Anticorrupción, que al final del día significa la articulación de voluntades y esfuerzos institucionales, lo que debe prevalecer es la voluntad política, ingrediente necesario para el consenso. Amén de esa situación, se vislumbra una desventaja del Comité de Participación Ciudadana con respecto a los demás Órganos que integran el Sistema tanto a nivel nacional como local, en lo referente a la toma de decisiones, es decir, aun cuando el presidente del CPC es quien preside el Comité Coordinador para tomar acuerdos mediante el modelo de votos, éste solo representa un voto contra seis votos que representan las instancias oficiales, por lo que no se vislumbra en el SEA, por ahora, un verdadero sistema de contrapeso. Ante ello, es un hecho que el factor tiempo es fundamental, y habrá que darle tiempo al tiempo para que el sistema, sus órganos y su funcionamiento evolucionen y se fortalezcan.

V. Involucramiento de los ciudadanos en el Sistema Anticorrupción

En otros tiempos era mayúscula la desidia y falta de interés de los ciudadanos por constituirse en actores protagónicos de las decisiones de este país, tal vez por asumir una actitud conformista o por pensar que las cosas nunca van a cambiar, por el elevado nivel de impunidad y los altos índices de corrupción, sin embargo, en los últimos tiempos, su participación se ha

convertido en factor determinante de los pocos cambios que se han alcanzado. En los últimos años, la participación ciudadana se ha manifestado de manera constante, a través de diversos mecanismos de denuncia, protesta, reclamo sobre actos de corrupción, ya sea a través de la denuncia pública de actos de corrupción mediante grupos organizados de la sociedad civil, organizando marchas pacíficas para protestar contra el lastre de la inseguridad, creando comités de participación ciudadana, integrando los comités de contraloría social; y recientemente obteniendo 630 mil firmas de las 120 mil que requerían para promover la iniciativa ciudadana de la Ley 3 de 3, que desembocó en la materialización de diversas reformas legislativas para constituir el Sistema Nacional Anticorrupción, así como de manera escalonada hacer lo propio en cada entidad federativa.

Si bien al inicio del apartado se intentó conceptualizar la participación ciudadana, sus mecanismos y los matices que esta adquiere, por ahora será necesario revisar teóricamente como se comprenden las condiciones para que se dé la participación ciudadana, lo que obliga a rescatar lo dicho por Azucena Serrano Rodríguez (2013), estudiante de noveno semestre de la licenciatura en ciencia política y administración pública en la facultad de ciencias políticas y sociales de la UNAM, ganadora en el quinto concurso de ensayo político “Carlos Sirvent Gutiérrez” en el años 2013, donde señala que existen cuatro condiciones básicas para que la participación ciudadana exista en un régimen democrático, a saber: el respeto de las garantías individuales, los canales institucionales y marcos jurídicos, la información y la confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones.

Desde luego que para que se presenten estas condiciones o al menos se armonicen algunas de ellas será sumamente difícil dado el historial que traemos en cuanto a la enorme distancia que existe entre la sociedad y el gobierno, precisamente por el incremento en la desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones por el grado de impunidad que se ha alcanzado y

el número significativo de actos de corrupción que ya se han documentado. Aun con todo estas limitantes y adversidades ha existido un empuje importante de la sociedad civil para participar en las decisiones de gobierno.

Respecto a la participación ciudadana, ámbito que se ha centrado el análisis, puede tener distintos matices o enfoques, dependiendo desde que perspectiva se desea analizar, sin embargo, resulta ambicioso ponderar los diversos beneficios que conllevan el haber incluido a los ciudadanos en este esquema de instituciones. Entre otras pretensiones, éste órgano se puede llegar a configurar como un auténtico eslabón de contrapeso sobre el actuar correcto y conforme a derecho que debe prevalecer en los demás órganos que integran el sistema, sino vanamente sería hablar de sólo abultamiento burocrático. En sí, el papel de la ciudadanía se ha tornado tan relevante que en su momento la tan publicitada iniciativa Ley 3 de 3, dio pauta a la materialización del actual Sistema Nacional Anticorrupción, que se encuentra en un proceso de maduración, por ello es pertinente su revisión de forma permanente y seria.

VI. La iniciativa ciudadana Ley 3 de 3 contra la corrupción

Sin duda el sabio y sano juicio de la comunidad social organizada de dejar a un lado la mezquindad, el conformismo, la desidia, la falta de compromiso y canalizar el hartazgo y cansancio social de permitir “abusos”, “atropellos”, “violaciones”, contribuyó a materializar esa energía en la culminación de uno de los proyectos sociales que mayor influencia ha ejercido en la conciencia de los mexicanos hasta ahora, la iniciativa ciudadana conocida como “Ley 3 de 3”, pues se convirtió en un fenómeno mediático en los medios de comunicación, y más aún en las redes sociales, y a su vez fue determinante en la constitución del actual Sistema Nacional Anticorrupción. Sin duda la estrategia de comunicación mucho tuvo que ver para alcanzar esta “victoria social” parcial, pues fue determinante para influir y movilizar la conciencia social de los mexicanos, algunos que apoyaron

directamente en la construcción de la iniciativa, otros más con las firmas que se requerían para darle el trámite legislativo que exigen las normas, y algunos más indirectamente, siendo solidarios moralmente. Lo anterior conduce a plantear dos interrogantes, ¿cómo nace la iniciativa ley 3 de 3?, y ¿en qué versa su contenido básico?

La iniciativa surgió de un grupo diverso de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para crear la Ley General de Responsabilidades Administrativas, mejor conocida como Ley 3 de 3. El objetivo de dicha ley se planteó como una lucha directa contra la corrupción, para combatirla, por ello se establecieron, entre otras cosas, la obligación de los funcionarios públicos a llevar a cabo tres declaraciones, la fiscal, la patrimonial y la de intereses. La iniciativa requería 120,000 firmas para presentarla al congreso, pero más de 630,000 personas otorgaron su firma. Como redactores participaron, Josefina Cortés Campos del ITAM, Max Kaiser Aranda de IMCO y José Roldán Xopa del CIDE, así como un amplio grupo de colaboradores y expertos, además de Enrique Cárdenas Sánchez de CEEY, como coordinador (<http://www.dineroenimagen.com>).

Después de la serie de escándalos por corrupción que involucraron propiedades y contratos gubernamentales, transparencia mexicana propuso que todo candidato a un cargo de elección popular hiciera pública su declaración patrimonial, de intereses y fiscal, como medida anticorrupción y de blindaje electoral. La propuesta fue secundada y reconocida por organizaciones de la sociedad civil, académicos, especialistas y líderes de opinión pública, quienes señalaron su valor e importancia en la discusión sobre anticorrupción del país.

A inicios de 2015, transparencia mexicana y el instituto mexicano para la competitividad anunciaron la puesta en marcha de las plataformas “legislador transparente” y “candidato transparente”, las cuales tenía como objetivo promover que todo representante popular y servidor público, así como los candidatos a cargos públicos del periodo electoral 2015

y 2016, hicieran públicas las tres declaraciones. Una vez publicadas las tres declaraciones, los legisladores también se comprometían a legislar en materia de anticorrupción y conflictos de interés. En el caso de la plataforma “candidato transparente”, al concluir el periodo de campañas, un total de 366 candidatos y candidatas pusieron su información a disposición del electorado. De estos, 69 resultaron ganadores, entre ellos 9 gobernadores.

Además, la iniciativa ley 3 de 3 se constituye en una guía de cómo debe comportarse un servidor público; los tipos de corrupción que se pueden presentar; pesos y contrapesos en los procesos de investigación sanción; directrices para fomentar una nueva cultura de denuncia y sanciones útiles. La Ley fue aprobada, sin embargo, sufrió modificaciones y algunos artículos fueron vetados por el Ejecutivo.

VII. Retos del Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Anticorrupción

Con base al marco jurídico que permite la creación del Sistema Anticorrupción, contempla dentro de los diversos órganos para su operación, la integración de un Comité de Participación Ciudadana, tal como se señala en la fracción II del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción IV del artículo 3 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Además el numeral de la ley en comento especifica las características que deben reunir los ciudadanos que lo integrarán como probidad y prestigio, así como se hayan destacado y tengan experiencia en temas como transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Como se ha señalado, tanto a nivel federal como en el Estado de Veracruz, estos ya han quedado debidamente integrados. De tal suerte que una vez que se cumplieron las formalidades para su integración, surgen algunas interrogantes, que se pretenden responder en este último sub-apartado. ¿Cuáles son las funciones y atribuciones de este órgano?, ¿Qué papel jugará en el conjunto de decisiones del sistema?, y ¿Qué retos deberá

enfrentar para constituirse en un verdadero órgano de contrapeso?, sobre todo en lo referente a la responsabilidad social que adquiere.

Lo primero que debe quedar en el ánimo de los mexicanos es la actitud optimista de pensar que quienes fueron elegidos para esta significativa y ardua labor, se asuman, además de integrantes de este comité, como ciudadanos representando a otros ciudadanos. Es entendible este compromiso si partimos que el rediseño institucional para el combate a la corrupción se inserta en el marco de lo comprendido como estado social y democrático de derecho, esto es, en los estados modernos altamente democráticos este rasgo es una constante donde la participación ciudadana es factor determinante, ya sea de forma directa en su involucramiento o bien en la exigencia de hacer cumplir el derecho a la buena administración pública a través de los diversos mecanismos que se han señalado. Este derecho, se encuentra sustentado en tratados internacionales como es el caso del “Carta iberoamericana de los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública”, suscrita por México, donde se conciben las dimensiones que adquiere la buena administración pública con respecto a los ciudadanos. *La buena administración pública adquiere una triple funcionalidad. En primer término, es un principio general de aplicación a la administración pública y al derecho administrativo. En segundo lugar, es una obligación de toda administración pública que se deriva de la definición del estado social y democrático de derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del estado social: crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y facilitando la participación social. En tercer lugar, desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena administración pública, del que se derivan, como reconoce la presente carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las*

administraciones públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana (CIDYDCAP).

Precisamente es aquí donde se ubica la naturaleza y razón del ser del Comité, dado que su incursión se comprende producto de la dualidad gobierno-sociedad en el marco de la auténtica gobernanza, donde cobra especial significancia la nueva forma de gobernar y de tomar decisiones en el estado moderno, el estado de normas. La gobernanza moderna vino a asumirse como un escalón más arriba de aquellos postulados de tecnificación de las funciones públicas, y se centra más en el factor humano representado por el binomio gobernante-gobernado. Respecto a la gobernanza Luis Felipe Aguilar (2011) considera que es un proceso en el orden democrático que aspira a la construcción de metas y establecimiento de instrumentos de la acción pública, sintetizándolo en que “la gobernanza se refiere al conjunto de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías por cuyo medio el gobierno y la sociedad encaran los asuntos públicos de los que depende el logro de su orden social preferido y constitucionalmente establecido” (Aguilar, 2011:6).

En este tenor, se comprenden tres funciones de relevancia que corresponden al sentido con el que se crea este órgano, dos de ellas, producto de la normatividad que lo crea, la función institucional y otra, la función de carácter social; y una tercera derivada de las anteriores, de carácter político. El caso de esta última, es la que permitirá los procesos de negociación y de acuerdos necesarios que sean consecuencia del puente tendido a través de este órgano entre las instancias oficiales y la sociedad civil. Para el caso de las primeras funciones, puede clarificarse haciendo la revisión correspondiente del artículo 15 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, donde en sus objetivos se alude a esa doble responsabilidad. “El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con

las materias del Sistema Nacional” (LGSNA). Su función institucional se insinúa al convertirse en ente coadyuvante en el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Comité Coordinador (como ente rector del sistema) al ser parte integrante del mismo, además, al asumir la presidencia, que aun cuando sólo representa un voto frente a los demás órganos para decidir la línea a seguir en el combate a la corrupción es un partícipe relevante en la aportación de recomendaciones, proyectos y políticas para alcanzar no sólo el “ser” sino el “deber ser” del sistema. Esto es, su carácter institucional se resume en su papel de responder como un órgano más frente a los otros órganos. Por otro lado, la función social, comprendida como el papel que habrá de significar frente los grupos y organismos de la sociedad civil, implica acciones de vinculación para establecer una agenda con objetivos comunes sobre intereses diversos, mecanismos de coordinación, y propuestas de interés social, lo que necesariamente le convertirá en el puente que unirá las necesidades e inquietudes ciudadanas con las decisiones institucionales del órgano rector. Además, se refuerza con lo señalado por el artículo 21 del mismo ordenamiento, en donde le asigna a este comité varias atribuciones en materia de coordinación y articulación interinstitucional, intergubernamental y entre organizaciones de la sociedad civil y grupos ciudadanos.

En la aspiración de cumplir con estas funciones se estaría en respaldar el objeto con el que se crea y, sólo entonces, comprender el sentido efectivo de la participación ciudadana. Además, su involucramiento la convierte en automático en un mecanismo de vigilancia y control de las acciones a emprender, lo que en el ajedrez del sistema le permite tener el panorama del tablero completo y visualizar las diversas jugadas para intervenir en el momento oportuno.

Otro aspecto relevante de la incursión ciudadana es que al provenir de un entorno ajeno al ambiente en el servicio público, no se encuentra contaminado de las actitudes y prácticas negativas que han caracterizado a la burocracia mexicana. Se

incorporan con la pureza de contar con una visión distinta al ejercicio de las funciones públicas, con una perspectiva que permite detectar aquellas deficiencias o mejor dicho áreas de oportunidad de mejora en las distintas prácticas en el servicio público para evitar la corrupción. El constituirse en agente ajeno, permite desde el exterior contar con un panorama general que obsequia una radiografía y diagnóstico del estado de las cosas distinto al de las instituciones; objetivo por cuanto a que destierra el grado de subjetividad que obliga el círculo vicioso de quienes están dentro de las instituciones, crítico por cuanto a que desde los ciudadanos se ha construido una intencionalidad de cualificar las prácticas y gestiones gubernamentales bajo la premisa que ello significa tomar conciencia del problema mayúsculo que se enfrenta; y con propuestas, en la dinámica que ha demostrado que la sociedad organizada ha permitido la construcción y puesta en marcha de proyectos que si tuvieran que decidirse por los gobernantes jamás se encaminarían a buen puerto, por ello la incursión de los ciudadanos desde el interior del sistema permitirá acciones y políticas que den mayor certeza en el alcance de esta intención de combatir la corrupción desde sus orígenes con los instrumentos que la norma permite.

Los retos a que se enfrenta este Órgano, además de diversos, son de alta responsabilidad y al mismo tiempo de enorme exigencia por parte del resto de ciudadanos. Aunque no son los únicos, tres de ellos se tornan altamente prioritarios, en virtud de la necesidad ciudadana sedienta de un cambio de rumbo en las acciones de gobierno, ganar confianza, obtener legitimidad y dar resultados.

El tema de la desconfianza está asociado al divorcio generalizado entre gobierno y sociedad, no sólo las estadísticas así lo avalan sino la realidad que hoy priva en el ánimo generalizado. En el caso de nuestro país la brecha de separación entre los ciudadanos y las instituciones se ha hecho más extensa en los últimos tiempos, en gran medida por mérito de nuestros gobernantes. Gracias a la mala reputación y animadversión que han adquirido a pulso el gobierno y sus instituciones por las

malas prácticas como favoritismo, autoritarismo, mal desempeño, falta de perfiles en los servidores públicos, fraudes electorales, malversación de fondos, simulaciones, violación de las normas, y que bien podrían resumirse en dos factores de alto impacto, corrupción e impunidad. Por ello, se constituye en un reto importante para el comité, conquistar la confianza de los ciudadanos, lo que significa que deberá tener un comportamiento que efectivamente defienda los intereses de los ciudadanos y no se vuelva comparsa de las intenciones de unos cuantos que bajo la simulación dicen lo que las mayorías desean escuchar. Debe ser un factor que incline la balanza para exigir transparencia, rendición de cuentas y sanciones ejemplares.

En lo que respecta a la legitimidad, esta se vislumbra al menos en dos dimensiones, la normativa y la social. La primera se determina en función de la disposición normativa, esto es, este órgano está legitimado para operar en razón de su positivización en la LNSA, que así lo dispuso para crearlo y otorgarle atribuciones para su operación y funcionamiento. La segunda, y de mayor complejidad es la legitimidad social, que estará en función del proceso de evaluación permanente por los ciudadanos hacia los ciudadanos del comité para aprobar o no su desempeño. Este reconocimiento social —el de aprobación— se fortalecerá en relación a los resultados alcanzados por el órgano y además por la sinergia que se genere entre el comité y las distintas voces de las organizaciones civiles y de ciudadanos que se sientan efectivamente representadas en sus inquietudes, demandas y propuestas, por ello será sustancial el papel de auténticos representantes de los ciudadanos.

Otro de los retos de dimensiones titánicas es el de los resultados inmediatos que deberá mostrar este órgano, pues ante la apatía y desidia de otros tiempos la actitud ciudadana de hoy en día es otra, de molestia generalizada y hartazgo social, por lo que la exigencia social es mayor, de tal suerte que tales alcances deberán ser medibles y palpables para generar la confianza y legitimidad requerida. Resulta destacable consignar que sus alcances están limitados y condicionados por la actuación de los

demás órganos, pues éste no actúa con autonomía, sino como parte integrante del sistema. En razón del nacimiento reciente del sistema, esta exigencia deberá prolongarse a los resultados a mediano y largo plazo, en virtud que los primeros retos que se deben agotar son a nivel de organización y planeación de una agenda de participación e involucramiento en razón de sus atribuciones. Quizá el primer paso que se va dar es el de asentarse.

Hay diversos aspectos que ponderar en relación a los retos no sólo del comité sino del mismo Sistema Anticorrupción. El comité como órgano del sistema, además de los señalados, enfrenta otros retos como el de generar mecanismos legales que le permitan estar en una cancha pareja frente al comité coordinador, pues en términos pragmáticos, como se ha puntualizado, como ente representa un solo voto frente a los 6 que representan los demás órganos involucrados para la toma de decisiones. Otro reto insoslayable es la necesidad de llevar a rango constitucional de una vez por todas, la regulación del derecho a la buena administración pública, pues vendría a robustecer los instrumentos y herramientas al alcance del comité para facilitar su encomienda como mecanismo de contrapeso y como portavoz ciudadano. Lo anterior respaldado por lo argumentado por Rodríguez Arana, citado por Manlio Fabio Cazarín (2015), “esta prerrogativa se deriva de la consideración central del ciudadano en las modernas construcciones del derecho administrativo y la administración pública, que exigen un redimensionamiento sustantivo del papel del Estado y la cosa pública, orientados a la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de los ciudadanos en su conjunto, pugnando por un ejercicio del poder más abierto, plural, moderado, equilibrado, realista, eficaz, dinámico, compatible, entre otros”.

Mucho por analizar en lo que deberá enfrentar el Comité de Participación Ciudadana, muchos temas pendientes, importante por ejemplo visualizar la incorporación de los derechos humanos en la política anticorrupción, el análisis de una política de cultura

de la legalidad desde las instituciones educativas y en las familias, respaldar y coadyuvar en la consolidación de los sistemas anticorrupción en las entidades y sus comités ciudadanos, desde esta perspectiva la empresa es ambiciosa y difícil, pero necesaria e impostergable.

Por ello, el asentamiento, legitimación social y la obtención de resultados serán los principales indicadores para evaluar el papel del Comité de Participación Ciudadana en su incursión no solo en la lucha frontal contra la corrupción sino como un eje articulador del involucramiento ciudadano como puente, intermediario y gestor en la incorporación paulatina de organizaciones, grupos, fundaciones en esta encomienda que permita del avance significativo que representa la construcción de políticas públicas desde abajo, desde la comunidad, y no impuestas desde el escritorio de los gobernantes; en la toma de decisiones consensuadas con todos los actores donde prevalezca la voluntad política como eje regulador; y donde se vislumbra como mayor patrimonio, la construcción de una cultura democrática participativa de ciudadanos para ciudadanos. El comportamiento, las acciones, los logros, alcances, consensos, acuerdos y todas las gestiones bien realizadas por el CPC sin duda abonan a la cultura democrática que hoy pide a gritos éste país, no hay tiempo para prologar este esquema de gobernanza. Es tiempo de asumirse como ciudadanos y gobernantes en un solo equipo; bajo una misma filosofía (cero impunidades y cero corrupciones); en un solo camino (la legalidad, el estado de derecho); y bajo un mismo fin, el bien común de los mexicanos.

VIII. CONCLUSIONES

Desde hace algunos años a través estudios e investigaciones se tiene certeza de las causas de orden multifactorial que originan la corrupción, así como las consecuencias de este fenómeno social, lo que sin duda facilita la construcción de políticas públicas que permitan enfrentar el problema de manera integral y sistemática, pero ahora no solo desde las instituciones sino con la participación ciudadana.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción no resuelve en sí el problema de la corrupción, pero si fortalece la intención de cierto del sector del gobierno y de los ciudadanos para articular esfuerzos en una forma compartida de gobernar, reconociendo el problema y proponiendo alternativas de enfrentarlo.

Necesario no solo para el sistema, sino para todos los sectores gubernamentales y no gubernamentales, replantear los programas educativos y de escuela para padres, fortaleciendo el eje de cultura de la legalidad para cultivarlo desde el seno de la familia y la escuela como esquema preventivo en el combate a la corrupción.

El sistema nace con algunas oportunidades de mejora, porque bajo el principio de que todo es perfectible, se tiene que aceptar que inicia su operación bajo trabas de orden político e institucional, que ha dificultado la integración de la totalidad de órganos y la armonización de los cuerpos normativos, tanto en el orden local como en las entidades federativas.

Como se realizó desde el año 2000 en Europa y hace poco en algunos países de América Latina, resulta impostergable la regulación del derecho a la buena administración pública, como pieza complementaria que fortalece el ámbito de maniobra del Comité de Participación Ciudadana en el Sistema Anticorrupción, exigible en los tiempos actuales si deseamos concebirnos como un estado moderno, inscrito en el estado social y democrático de derecho.

El que en esta conjunción de normas y órganos tenga participación directa el sector ciudadano, a través de un comité, y que además presida el Comité Coordinador, ya es un avance significativo en el esquema de gobernanza que fortalece el binomio gobernante-gobernado en la toma de decisiones de la cosa pública.

Retos de diversa índole deberá sortear el Comité de Participación Ciudadana, de orden político, de orden

institucional, de demanda social, entre otros; en este contexto tres de ellos se antojan prioritarios para justificar su inclusión, ganar confianza, obtener legitimidad y mostrar resultados.

La actuación positiva y buenos resultados del Comité de Participación Ciudadana sentará precedente y abonará a la cultura democrática, pues el involucramiento de la comunidad en los asuntos públicos, por sí solo, representa un avance significativo del nuevo esquema de gobernanza.

En fin el Sistema Nacional Anticorrupción y su reproducción en las entidades federativas, no es malo, es un avance significativo que reunió algunas voluntades para sentar las bases de algo que puede que aporte en el largo plazo, pero que no resolverá este cáncer llamado corrupción. Quizás en algunos años podamos ver materializada esta noble intención, donde la participación ciudadana será determinante.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO Gault, David; Hernández Galicia, Jesús Fidel; Lepore, Walter. (2015). Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la oficina anticorrupción de Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.

BERLÍN Valenzuela, Francisco. (1997). Diccionario de Términos Parlamentarios.

BINDER Rosas Jaime. (2008) Políticas Públicas: Implementación y viabilidad política, Universidad de Chile.

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública.

CASARÍN León, Manlio Fabio. (2015). El derecho fundamental a la buena administración en la Carta Iberoamericana de

los derechos y deberes del ciudadano en relación con la administración pública. La agenda de derechos humanos: su exigibilidad en México. Instituto de Investigaciones jurídicas de la Universidad Veracruzana, Centro de estudios sobre derecho, globalización y seguridad. México.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

Convención de las naciones unidas contra la corrupción. En https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf, (Fecha de consulta 30 de agosto de 2017).

Discurso pronunciado por Benito Juárez, gobernador del estado de Oaxaca, ante la X Legislatura, al abrir el primer periodo de sus sesiones ordinarias. Oaxaca, julio 2 de 1852. En http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1852_153/Discurso_pronunciado_por_Benito_Juarez_gobernador_del_estado_de_Oaxaca_ante_la_X_Legislatura_al_abrir_el_primer_periodo_de_sus_sesiones_ordinarias_printer.shtml (Fecha de consulta 29 de agosto de 2017).

Estadísticas sobre corrupción en México. En <http://www.animalpolitico.com/2017/01/corrupcion-indice-transparencia-mexico/>, (Fecha de consulta 28 de agosto de 2017).

HARO Bélchez, Guillermo. (1999). Cómo servir mejor a los ciudadanos. Instituto de Administración Pública. México.

HOLZNER Claudio A. (2007). Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México. Universidad de Salamanca, Salamanca, España.

imco.org.mx

Iniciativa ciudadana de ley general de responsabilidades administrativas. En <http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/adjuntos/ley3de3leyiniciativaciudadanadeleygeneralderesponsabilidadesadministrativasdocumento1.pdf> (Fecha de consulta 29 de agosto de 2017).

MARION Young Iris. (2000): *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, Oxford.

MERINO, M. (1996). *La participación Ciudadana en la Democracia* Ilpes, CEPAL, Quito.

NOHLEN, Dieter. (2008). *La Democracia, instituciones, conceptos y contexto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 591,

RAMÍREZ, Chaparro César. (2011). *Curso internacional, Elementos para el análisis y la estructuración de políticas públicas en América latina*, CLAD, Bogota, Colombia.

RESTREPO, Darío I. (2001). *Participación Social: Relaciones Estado-Sociedad Civil*. Revista de salud pública, Volumen 3, Colombia.

RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime (2012). *El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo*. En http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vm/da/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf (fecha de consulta 23 octubre de 2017).

SARTORI Giovanni. (2012), *¿Qué es la Democracia?*, Penguin Random House Grupo Editorial México.

Secretaría de la función pública, definición de corrupción. En <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definicion-de-corrupcion>, (Fecha de consulta 28 de agosto de 2017).

SERRANO Rodríguez, Azucena. (2013). La Participación ciudadana en México. Estudios políticos. En <https://ac.els-cdn.com/> (Fecha de consulta 30 de agosto de 2017).

VARGAS Solano Néstor; Galván Gómez, Manuel Alejandro. (2014). La participación ciudadana en la ciudad de México: Panorama, retos y perspectivas. UNAM, México. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/21.pdf>

VILLAREAL Martínez, María Teresa. (2012). Participación ciudadana y políticas públicas, certamen de ensayo. En http://ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf (fecha de consulta 30 de agosto de 2017].

www.aristeguinoticias.com

www.animalpolitico.com

www.rea.es

www.sinembargo.com.mx

LA VIDA DEMOCRÁTICA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTE EL POPULISMO DEL SIGLO XXI

*David Quitano Díaz **

*Adrián Aridain Vázquez Parra ***

RESUMEN

El discurso de finales del siglo pasado había versado en la confrontación entre los países capitalistas y los socialistas, dejando de ser el centro de la discusión para dar cabida a la necesidad de un veloz proceso de transición hacia la democracia. Para encontrar armonía, la piedra de toque era la consolidación de instituciones, árbitros imparciales, autonomía, y la posibilidad de garantizar los derechos humanos, así como mayores niveles de desarrollo. Sin embargo, esas condiciones no han terminado de satisfacer las demandas sociales, ante ello han florecido líderes carismáticos que ocupan los instrumentos del populismo, debilitando las instituciones anteriormente creadas y tomando decisiones, más basadas en el voluntarismo que en la técnica que marca la elaboración de políticas públicas.

SUMARIO. I.-Introducción, II.-Los desafíos de la democracia,
III.- El debate actual sobre la libertad y democracia, IV.-
Conclusiones, V.- Bibliografía

*Dr. en Gobierno y Administración Pública, Doctorando en Derecho por la Universidad Veracruzana (UV). Profesor-Investigador de Tiempo Completo de El Colegio de Veracruz (El Colver), Integrante de la Comisión de Selección del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado Veracruz y Catedrático de la Facultad de Economía de la (UV); email: dquitanod11@gmail.com.

** Licenciado en Lengua Inglesa por la Universidad Veracruzana y Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por el Colegio de Veracruz (El Colver); Estudiante de la Licenciatura en Derecho y de la Maestría en Estudios Internacionales de El Colver; columnista y consultor privado.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando parecía que en el mundo occidental se avanzaba hacia procesos de integración tanto económica como política que tendieran a impulsar hacia arriba a los países convencionalmente atrasados, aparecen nuevamente líderes carismáticos enarbolándose personalmente como de izquierda o de derecha, que evocan símbolos unipersonales, que han prendido luces rojas a estudiosos de la materia democrática, toda vez que en ambos sentidos parecen ir hacia atrás en algunos sectores importantes del avances institucional y democrático.

Esto ha generado, desconcierto, incertidumbre y hasta temor en general, ya que la política de hoy, parece carente de los mapas y las brújulas suficientemente efectivas para orientarse en la nueva realidad; los políticos, analistas, investigadores y ciudadanos preocupados por los problemas públicos no acertamos a reconocer el terreno que pisamos, se presenta pasmoso, y por ello se dinamitan un sinnúmero de cajas de resonancia llenas de expresiones -repito- de desconcierto, incertidumbre y temor.

Lo que nos hacía pensar que el viejo presidencialismo, vertical y autoritario, desaparecería mediante un proceso de cambio que fortalecía paulatinamente a otros poderes institucionales, hoy tanto en América Latina como en México es obstáculo para afrontar los nuevos retos, donde es exacerba la fascinación por fórmulas que tiene más que ver con la esfera simbólica de la política que con la dimensión institucional de la misma.

Aquel presidente con amplias facultades constitucionales, legales y metaconstitucionales, fruto de una organización política en la que era cúspide, árbitro supremo y poder casi omnímodo (tan bien desmenuzado por Jorge Carpizo, 1978) no existiría más, porque será transformado no solo ni principalmente por sucesivos cambios constituciones y legales que le restaron facultades, sino por el impacto que el tránsito democratizador le impondría a las relaciones entre el ejecutivo

y el resto de las instituciones republicanas, parece que nuevamente por la vía electoral retorna a su vigencia como el redentor. El cambio de régimen en materia política, sumado a la agenda para abrirle paso al futuro ha cambiado de manera radical, y ése es, quizá, el primer reconocimiento que estamos obligados a asimilar. (Woldenberg, 2012).

Por lo tanto, estudiar otras democracias nos permite entender mejor los desafíos que afronta nuestra propia democracia. A título de ejemplo, basándonos en las expectativas históricas de otros países, los teóricos consideran que se ha ideado una prueba decisiva que ayuda a identificar qué personas podrían convertirse en autócratas en caso de ascender al poder. Existen sendas obras como la que escriben Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, “Cómo mueren las democracias”, donde nos marcan la importancia del enfoque comparativo, el cual revela asimismo cómo autócratas electos de distintas partes del mundo emplean estrategias asombrosamente similares para subvertir las instituciones democráticas.

Entonces nos encontramos en un profundo dilema, porque tenemos un tiempo donde conviven conceptos diametralmente opuestos, como pueden ser economía de mercado (racionalidad económica) y populismo, o políticos autoritarios con sistemas electorales abiertos. Esto epistemológicamente se presenta como un conflicto, ya que no se entiende cuáles serán las razones para la toma de decisiones o la solución de problemas públicos.

Supongamos que asciende un líder carismático que tome decisiones más por voluntarismo que por estrategia. Tendríamos un conflicto de fondo para la solución de las problemáticas sociales, a partir de que la planeación implica cierta racionalidad económica. Dicho de otro modo, la sistematización de la información para la toma de decisiones. Desde hace ya bastante tiempo, los teóricos de las políticas públicas las han definido como el “Gobierno en acción”, es decir, el gobierno resolviendo problemas.

En un entorno como el actual, - nos dice Tomas Miklos-, donde la complejidad y la heterogeneidad de los cambios parecen ser una constante, hablar del futuro significa casi siempre hablar de “sobrevivencia”. Sin embargo, diversos autores coinciden en que tanto la legitimidad y la gobernabilidad de una gestión se puede ir deteriorando si no se resuelven los problemas públicos.

Para ello se necesitan ideas, una hoja de ruta con la cual quienes ejercen la acción administrativa identifiquen las políticas públicas, para que sus resultados puedan medirse y exigirse, en un ambiente democrático. México ha demostrado que es ese pueblo que quiere más, que busca allanar el camino por sí mismo y está dispuesto a lograrlo, el fondo verdadero del paisaje aún no está definido, el pueblo busca mejorar de forma acelerada sus condiciones de vida.

Sobre todo, hoy cuando la relación entre Estado y ciudadano es una relación de “toma y daca”: ello significa para la administración pública y sus representantes, en primer lugar, brindar un servicio eficiente para el ciudadano, simplificar y transparentar procesos, pero sobre todo abreviarlos lo más posible.

Para lo anterior, como menciona Alberto Villalobos Pacheco en su obra “Gestión, Políticas y Desarrollo en México”, se requiere de funcionarios con una buena formación profesional, con buenas posibilidades de carreras profesionales, buena remuneración y un compromiso en primer lugar con el Estado y no con un partido o una sola persona. En cualquier lugar es contraproducente cuando en puestos claves se encuentra más gente exclusivamente leal al jefe que competente en su actuación y comprometida con la comunidad. Una buena administración, además, necesita continuidad.

Lo anterior para lograr que las 3 “P” (Politics, Policy, Polity) funcionen adecuadamente, ya que primero (Politics) es la lucha por la conquista del poder. El segundo (Policy) da origen al concepto de política pública, entendida también como todo lo

que el gobierno hace o deja de hacer, y el tercero (Polity) se refiere a la organización política de un grupo en específico, en el área geográfica determinada con su correspondiente gobierno. De esa manera, teniendo un objetivo claro sobre el futuro y congruente con las tendencias mundiales, administradores públicos probos y capaces, acudiríamos al tiempo, como una clave de sol con la cual la música de una promesa de futuro podría ser creíble, dejando el vigente horizonte nostálgico de carencias, limitaciones, pobreza y desigualdad.¹⁹

Es así que en los apartados presentaremos como la condición epistemológica anterior se torna compleja ya que no existen demasiadas evidencias empíricas que nos permitan explicar la problemática. Ante ello, se componen los siguientes espacios de un apartado subtítulo "Los desafíos de la democracia", otro relacionado al Estado actual en el que nos encontramos, ultimando con una serie de conclusiones sobre los conceptos democracia, libertad, populismo y satisfacción.

II. LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA

Después de la euforia de la etapa de transición democrática, hemos pasado por un periodo de fuertes interrogantes, (Labastida Martín del Campo, 2012), por la forma y los motivos por los que el pueblo sigue otorgando el poder a sus gobernantes. Si bien las elecciones recurrentes son una escuela democrática, y los fenómenos de alternancia en todos los niveles y la convivencia de la diversidad de instituciones estatales parecía que había llegado para quedarse, hoy nos quedan ciertas dudas sobre su veracidad y realidad.

Como muestra, el investigador Julio Labastida Martín Del Campo menciona que algunos de los autores más reconocidos sobre la consolidación democrática, como Leonardo Morlino(1996, 2005), Samuel Valenzuela (1992), Juan J. Linz y Alfred Stepan (1996), Giuseppe Di Palma (1998), Gerardo

¹⁹ <http://sociedadtrespuntocero.com/2019/04/gobernar-a-traves-de-politicas-publicas/> (Consultado el 12 de julio de 2019)

Munk (2001) y el propio O'Donnell(1996), consideran que una democracia se consolida una vez que se legitima entre todos los actores políticos y sociales y ninguno de ellos pretende cuestionarla o desafiarla por medios no democráticos, lo que nuevamente vierte gasolina al debate sobre el Sistema Constitucional Democrático.

Ya que si tomamos como referencia la definición de democracia de Adam Przewoski (1995:22), *“En una democracia las fuerzas deben luchar repetidamente, ninguna puede esperar modificar los resultados a posteriori; todos deben someter sus intereses a la competencia y a la incertidumbre”*. El momento crucial, escribe, “se sitúa al pasar el umbral a partir del cual nadie podrá intervenir para alterar los resultados del proceso político formal. El paso decisivo de la democracia es la transferencia de poder de un conjunto de personas a un conjunto de normas”.

Al investirse de un marco facultativo el desafío es no caer en la tentación de buscar perpetuarse, o si lo busca, con que efectividad las instituciones democráticas pueden impedir que dicha acción se lleve a cabo, ese es el gran tema de nuestra época. En este sentido, siguiendo con Przeworski (1995; 35):

La democracia está consolidada, cuando bajo condiciones políticas y económicas dadas, un sistema concreto de instituciones se convierte en el único concebible y nadie plantea la posibilidad de actuar al margen de las instituciones democráticas; cuando los perdedores sólo quieren volver a probar suerte en el marco de las mismas instituciones en cuyo contexto acaban de perder (...) Acatar los resultados (...) aunque suponga una derrota, resulta preferible para las fuerzas democráticas a intentar subvertir la democracia.

De no atender una democracia a lo anterior, podríamos decir que cuenta con un déficit social. Cuando hablamos de déficit social de la democracia queremos referirnos a la falta de crecimiento económico sostenido que se traduzca en políticas públicas que

respondan a necesidades, demandas y expectativas de la población en términos de empleo, educación, salud, vivienda, etcétera, y que permitan procesos permanentes y progresivos de inclusión, integración, y movilidad social.

De acuerdo con Morlino (2005: 272-273), esta “capacidad de respuesta satisfactoria de los gobernantes a las demandas de los gobernados” se puede traducir en una mayor satisfacción y confianza en las instituciones democráticas. En cambio, el incumplimiento de dichas demandas se traduce en un mayor distanciamiento con los gobiernos, e incluso, desconfianza hacia las instituciones democráticas.

La debilidad del Estado de derecho. Otro obstáculo importante para la consolidación democrática es el debilitamiento del Estado de Derecho. Como ejemplo a lo que Guillermo O’Donnell (2002:320-321) denomina como la “ausencia del Estado legal” sin el cual:

Las leyes formalmente vigentes son aplicadas (solo ocasionalmente) y, cuando lo son, de modo intermitente y diferencial. Lo que es más importante, esta ley segmentada está sumergida en la ley informal decretada por los poderes privatizados (fácticos) que de hecho gobiernan sitios (..) Se trata de sistemas subnacionales de poder que (...) tiene una base territorial y un sistema legal informal pero bastante efectivo.

Esta nueva debilidad se puede dar a partir de la generación de un discurso en el cual, con el pretexto de que las instituciones están beneficiando a una élite que no atiende a las necesidades del pueblo, se es preciso dar un giro de 180 grados a fin de mejorar las cosas como se hacía al tiempo, y que los técnicos son insensibles, de esa forma, la manera de fragmentar a las instituciones es llevar a lugares comunes el debate y simplificar la toma de decisiones. Ese concepto, es el llamado populismo. El populismo es un término resbaloso. No obstante, la palabra ha terminado por encontrar (en la realidad, no en los

diccionarios) su significación definitiva. Es una forma de poder, no una ideología. Más precisamente, el populismo es el uso demagógico que un líder carismático hace de la legitimidad democrática para prometer la vuelta de un orden tradicional o el acceso de una utopía posible y, logrado el triunfo, consolidar un poder personal al margen de las leyes, las instituciones y las libertades Krauze (2018. p.11)

En las librerías del mundo occidental proliferan ahora las obras sobre el populismo. Ya no hay equívocos. El populismo es el uso demagógico de la democracia para acabar con ella. A Obama la realidad le corrigió la plana: es popular, no populista.²⁰

De esa forma el populismo en Iberoamérica ha adoptado una amplia amalgama de posturas “ideológicas” donde conviven igual posturas de izquierda que de derechas, en donde cohabitan con su paternidad todos utilizando la palabra mágica: “Pueblo”. Teniendo Diez Rasgos específicos del populismo en Iberoamérica:

- 1) El populismo exalta al líder carismático.
- 2) El populista no sólo usa y abusa de la palabra: se apodera de ella. La palabra es el vehículo específico de su carisma.
- 3) El populismo fabrica la verdad. Los populistas llevan hasta sus últimas consecuencias el proverbio latino "Vox populi, Vox dei"²¹.
- 4) El populista utiliza de modo discrecional los fondos públicos. No tiene paciencia con las sutilezas de la economía y las finanzas.
- 5) El populista reparte directamente la riqueza.
- 6) El populista alienta el odio de clases.
- 7) El populista moviliza permanentemente a los grupos sociales.

²⁰ <https://www.letraslibres.com/mexico/politica/la-palabra-populista> (12 de junio de 2019)

²¹ La voz del pueblo, [es] la voz de Dios.

- 8) El populismo fustiga por sistema al "enemigo exterior". Inmune a la crítica y alérgico a la autocrítica,
- 9) El populismo desprecia el orden legal.
- 10) El populismo mina, domina y, en último término, doméstica o cancela las instituciones de la democracia liberal.

El anterior listado fue elaborado por Enrique Krauze en el año 2005 en el periódico El País, donde advertía el crecimiento del concepto en diversas expresiones de la vida política en Iberoamérica.²²

La frecuencia con la que la etiqueta de “populista” aparece y reaparece en todas partes, es una razón más que suficiente para definirlo puntualmente y examinar sus características. Es innegable que el Populismo constituye, por sus excesos retóricos e implicaciones anti-institucionales, una perversión de las democracias modernas y un riesgo para cualquiera orden institucional democrático más aun si éste no ha logrado consolidarse todavía.

¿Hasta dónde es una invención intelectual y hasta dónde una realidad?, ¿no será que alude a un exceso de “la realidad” que, producido por la teoría, termina excediendo también está última? Tal parece que Populismo ha terminado por convertirse en un exceso de la teoría al intentar dar cuenta de un exceso de la realidad. Se trata pues de un concepto tan elusivo como las realidades de las que trata de dar cuenta, tan retórico e ideológico como la propia retórica e ideología que caracterizan los Populismos hechos (Funes, 2014).

Lo que ha generado que cada vez se estudie más el concepto, ya en la enciclopedia “Treinta Claves para entender el poder. Léxico para la nueva comunicación política” Coordinado por Javier Sánchez Galicia, nos precisa que, a diferencia de otros

22 https://elpais.com/diario/2005/10/14/opinion/1129240807_850215.html (Consultado el 12 de julio de 2019)

conceptos de las ciencias sociales, el de Populismo parece siempre cargado de atributos impresos por los propios sujetos más que por la sola realidad, con lo que el sujeto contribuye a construir el Populismo como problema. Pero aun tratándose de una pura ilusión o apariencia, al referirse a datos concretos de la experiencia, es necesario explicar la “ilusión” y la “apariencia” en cuanto a tales.

Quizá el evento populista es una de las más perfectas creaciones de la desproporción de la realidad, llevada a la práctica bajo una constante teatralidad que exige y frena al mismo tiempo la reflexión y el análisis “paladar fino”. El verdadero desafío es reconocer (ante todo discursivos) constantes del Populismo y que nos permitan decir qué experiencias aparentemente muy asimétricas entre sí son populistas y cuáles son una equívoca aproximación al fenómeno.

Entre los atributos estrictamente premodernos del Populismo, destacan los siguientes:

- a) Contexto de incipiente democratización o abiertamente autoritarios
- b) Estrategia discursiva ideológica o pragmática
- c) Estructuración de políticas de corte asistencial con un discurso modernizante y de cambio político.
- d) Dinámica del clientelismo y el corporativismo político. (El Clientelismo es una función estructura del éxito del Populismo premoderno.
- e) Excesiva personalización de la política.
- f) Legitimidad carismática y tradicional.
- g) Componente castrense.

Sánchez Galicia destaca que el populismo finca sus éxitos y “congruencia” en la posibilidad de movilizar al pueblo-sociedad hacia atrás, recuperando viejas coordenadas de integración y coordinación social, pero con una arquitectura discursiva definitivamente “novedosa”. Este tiene en el fondo la consolidación de una representación radicalizada por el hecho

de que se sabe, por último, que todo lo anterior es real y que su exceso es lo que provoca cierta perplejidad al pensamiento, pero, al mismo tiempo, hay siempre un elemento falso en cada una de sus caras, retratos y experiencias.

En cuando a los atributos estrictamente posdemocráticos del Populismo, destacan las siguientes:

- a) Contextos de malestar con la democracia
- b) Estrategia discursiva antipolítica y de regionalismo
- c) Contractualización estatal y tecnificación de la política.
- d) Organización del consenso
- e) Excesiva personalización de la política
- f) Legitimidad carismática, racional y democrática
- g) Liderazgo civil

Como podemos observar en las experiencias históricas más recientes, se expresan, por un lado, una fuerte línea con sus pares clásicos y, por otro, una corriente que nos dice que no es simplemente el resultado de la corrupción de las democracias contemporáneas.

Ante dicha necesidad, Patricia Funes en “Las ideas políticas en América Latina “, cita a Ernesto Laclau, quien parte de la definición de dos lógicas, de dos maneras de expresar las demandas sociales. Lógica de la diferencia y de la equivalencia. En la primera, las demandas sociales son individualmente respondidas y absorbidas por el sistema, es así institucionalista y, en el límite para Laclau, toca la política en mera administración. La segunda manera de articulación social se produce cuando las demandas que permanecen insatisfechas comienzan a establecer una relación de solidaridad que teje eslabones, configurando una identidad popular que se manifiesta en símbolos comunes interpretados e interpelados por un liderazgo político.

Este es el momento en el populismo emerge, asociando entre sí tres dimensiones: la equivalencia entre las demandas

insatisfechas, la cristalización de todas ellas en torno a ciertos símbolos comunes y la emergencia de un líder cuya palabra encarna ese proceso de identificación popular. Quizá el problema resida en algún lugar equidistante entre la erosión del orden liberal, un modelo de acumulación ligado a la industrialización sustitutiva, el incremento cuantitativo y cualitativo del movimiento obrero y sus formas organizacionales y la omnipresencia del Estado.

La posibilidad de progreso, de dar un “salto adelante”, en las luchas que grupos sociales de todo el mundo encabezan a favor de causas como la reversión del cambio climático, la no discriminación, el trabajo digno y los derechos humanos; se ha visto afectada, al menos en su entusiasmo, por la llegada al poder de personajes como Donald Trump. Las presidencias de personajes como Trump o, ahora Bolsonaro, son catalizadores potenciales de actos de racismo, violencia y opresión. (Klein, 2018), generando un retroceso en la lucha de las libertades de expresión y prendiendo nuevamente la frecuencia al racismo y la violación de los derechos humanos. Aunado a lo que comenta Klein, respecto a que los gobiernos populistas surten un efecto real cuando llevan ese populismo discursivo a términos económicos. El dismantelamiento de las instituciones del Estado y los raíles de la democracia es acompañado de una destrucción del andamiaje económico abierto y de libertades.

La utilización del populismo como hemos visto no acude al concepto ideología, ya que de los términos filosóficos más usados actualmente es el de “ideología. Es también uno de los términos cuyo significado es más variable e impreciso. No todos los que emplean tienen una idea de lo que entienden por él. Y muchos de los que sí la tienen lo usan con sentidos diferentes, Luis Villoro (2007)

La revolución de las relaciones enajenantes es la realización de los objetivos que persigue la filosofía crítica, porque es la que permite abolir las condiciones que dan lugar al pensamiento ideológico. Allí donde cesa la especulación, en la vida real,

empieza también la ciencia real, positiva, la explicación de la actividad práctica, del proceso de desarrollo práctico de los hombres. La frase acerca de la conciencia cesa, el lugar debe tomarlo un saber real. Con la explicación de la realidad la filosofía pierde autonomía y pierde su medio de existencia.

Así como la mentalidad ideológica era el supuesto de la especulación filosófica, así la mentalidad contraria sienta el sustento de una teoría científica de la historia y de la sociedad. Sobre ese supuesto puede levantarse ya la teoría que explique la ideología misma. Por ello, la localización ideológica del populismo es ambigua y difícil de encuadrar, al menos en perspectiva libertaria como muestra el Cuadro 2.

III. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LIBERTAD Y DEMOCRACIA

Por lo expuesto en el anterior apartado, con el debilitamiento del Estado para responder a las causas sociales y con muchos hechos de corrupción a la vista, el populismo lleno de lugares comunes se volvió un fuerte activo para acceder al poder, era sencillo, de fácil comprensión y evocaba el simplismo en el manejo del discurso con grandes dividendos para los participantes del movimiento.

Lo que es peor, de 2014 a la fecha (2018) han sido años mediocres en lo económico, complejo en lo social, intenso en lo electoral y atravesado por numerosos escándalos de corrupción. Esa combinación ha provocado turbulencias políticas y tensiones sociales que erosionan el apoyo ciudadano a numerosos presidentes y complican la gobernabilidad.

Como hemos mencionando, el populismo generó profundos cambios en los esquemas electorales dando tránsito de una democracia de partidos a una democracia de candidatos. El actual contexto político es complejo y profundamente volátil, con gran incertidumbre y polarización. De esa manera las democracias latinoamericanas exhiben importantes fallas y síntomas de fragilidad además de serios desafíos.

Para ejemplificar ese hartazgo, para el Informe 2018 de Latinobarómetro, los resultados de las recientes elecciones presidenciales realizadas en México y Brasil se entienden como resultado de la percepción entre la población de que los gobiernos elegidos democráticamente terminan por beneficiar sólo a unos cuantos grupos, en detrimento de la mayoría. 90% de los encuestados en Brasil consideraron que se gobierna “para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio”, y el porcentaje fue de 88% en México, los dos más altos en América Latina.²³

A la pregunta de si se considera que se “gobierna para todo el pueblo”, sólo 7% de los encuestados en Brasil y 9% de los encuestados en México respondieron afirmativamente a la pregunta. Para los analistas de Latinobarómetro, este indicador explica la elección presidencial de Jair Bolsonaro en Brasil y de Andrés Manuel López Obrador en México; ambos personajes habrían logrado la victoria en los procesos electorales que enfrentaron gracias a que se situaron en la percepción de la población como ajenos a los grupos de poder gobernantes, fuera del “*establishment*”.

Cabe destacar que, pese a lo anterior, el informe realiza así un diagnóstico poco alentador del estado de la democracia entre los pobladores de América Latina. El promedio regional de satisfacción con la democracia es de 24%, el resultado más bajo para este indicador desde 1995, año en que Latinobarómetro inició este ejercicio. Todos los países considerados en el estudio se ubicaron por debajo de 50% en satisfacción con la democracia. Uruguay, con el resultado más positivo, tiene 47% de aprobación con esta forma de gobierno; mientras Brasil —país

23 León A. Martínez. (2018). Los latinoamericanos creen que la democracia se ha usado para beneficiar a unos cuantos: Latinobarómetro. 12 de julio 2019, de Periódico el Economista Sitio web:<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Los-latinoamericanos-creen-que-la-democracia-se-ha-usado-para-beneficiar-a-unos-cuantos-Latinobarometro-20181119-0004.html>

con el resultado más bajo— apenas alcanzó el 9 por ciento. Sólo 16% de los mexicanos se dijeron satisfechos con la democracia. A través de los distintos indicadores examinados, el Latinobarómetro ofrece un perfil promedio de quienes más probablemente se situarán contra la democracia o desencantados con ella: joven, pobre, con bajo nivel de educación y mujer, es decir, los grupos afectados por las desigualdades. Por el contrario, nos continúa mencionando León A. Martínez (2019) el perfil medio de un demócrata es de clase media con mayor educación, de edad madura y hombre. Posee bienes, usa redes sociales, aprueba a su gobierno, es dueño de un negocio o ejecutivo medio, vota y se ubica en la escala ideológica en la izquierda o la derecha política.

La Corporación Latinobarómetro es una organización no gubernamental con sede en Santiago de Chile. El primer informe lo publicó en 1995, resultado de la aplicación de encuestas en 8 países: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. A partir de 1996, el estudio se hace en 17 países, incorporándose en 2004 República Dominicana.

“En seis países de América Latina, independiente de lo que digan los indicadores económicos, más de la mitad de la población dice que hay mala situación económica”, dice el análisis de Latinobarómetro de los resultados obtenidos en los indicadores sobre economía obtenidos por su estudio. En la región, sólo 12% de la población piensa que la situación económica de su país es buena. Chile, el que más alto puntúa en la métrica, alcanza apenas 26%. Brasil (6%) y Venezuela (1%) están en la parte más baja. En México, sólo 9% de los encuestados declararon que la economía del país es buena.

Ese mismo Think Tank establece una relación entre éstos resultados y los de la condición de la democracia en la región. A partir de 2010, año en que el estudio indica que varios gobiernos de la región comenzaron a adoptar medidas pro cíclicas en sus políticas económicas, el apoyo a la democracia ha declinado

sistemáticamente hasta 2018. Estas medidas tuvieron el efecto de aumentar las desigualdades entre la población, y la concentración de la riqueza en unos pocos, lo que ha tenido el efecto de disminuir el apoyo a la democracia por parte de la mayoría de la población.

Bajo ese hilo conductor, los problemas más acuciantes para los latinoamericanos son el incremento de la delincuencia (19%), el desempleo (15%) y la economía (13%). En México, los encuestados dijeron que los problemas más graves en el país son la delincuencia (28%), la corrupción (14%) y la situación política (13%). Sobre la corrupción, los analistas del Latinobarómetro ven con preocupación que la corrupción no sea un problema importante entre los latinoamericanos, toda vez que América Latina es la región más afectada por este flagelo.

Con los anteriores datos suena congruente lo que plantea Michael Reid²⁴ en la entrevista que le realizó el Periódico el Financiero, donde menciona que hay un descrédito de los políticos reformistas, porque no han sabido estar a la altura', dice que América Latina es como un adolescente: un día es alguien y al otro ya no se le reconoce, precisa que es una región tan cambiante.

Tan amorfa es la situación que su libro, *El continente olvidado*, fue publicado hace una década, pero un día lo abrió de nuevo y descubrió que todo lo que había escrito no reflejaba igual la realidad latinoamericana. Lo que había empezado como un romance con la izquierda, dice, derivó en un desencanto colectivo por la clase política. Y una tierra fértil para el eterno problema de la región: los populismos. Por eso, el editor de The Economist ahora publica una edición revisada.

Destaca que los Indicadores de transparencia internacional arrojan que hay una relación entre el incremento de ingresos por persona y la reducción de la percepción de corrupción. Esto

²⁴ Escritor y periodista británico

nos lleva a pensar que, mientras más dinero gane la gente, mientras más se distribuya la riqueza, habrá menos corruptos. corrupción tiene que ver fundamentalmente con la debilidad de las instituciones de justicia. Mientras haya más ejemplos de castigo a los corruptos, menos corrupción habrá. El problema es que la cultura regulatoria en el continente está plagada de trampas. Detrás de cada regulación del Estado, hay una trampa y hay gente que cobra por facilitarla.

En su libro explica cómo la región ha migrado de los gobiernos de izquierda a la derecha, casi todos con algo en común: el populismo. Y así Reid puntualiza que el descrédito de los políticos tradicionales es un fenómeno mundial. Pero en América Latina hay uno muy especial por los políticos reformistas, porque éstos no han sabido estar a la altura.

La realidad latinoamericana sigue siendo la falta de resultados, el estancamiento económico, la falta de empleo, la corrupción y la inseguridad. En Europa, aunque las causas varían un poco, existe la misma frustración. Hay una desconfianza hacia el gobierno porque la gente vive inmersa en la percepción de que ya no controla su entorno. Por eso busca figuras que se presenten como fuertes, líderes que se asuman capaces de tomar el control, aunque en la práctica sea muy diferente.

Da una precisión magistral al mencionar que los populismos están muy arraigados en AL debido a la desigualdad extrema, que es herencia histórica. En toda la región hay una iniquidad combinada con la percepción de que los países ricos lo son porque tienen muchos recursos naturales. Nada más alejado de la realidad. La riqueza viene del trabajo y de la eficiencia del trabajo, pero aquella percepción, tan arraigada en la cultura latinoamericana, es campo fértil para los discursos populistas, y entonces salen los políticos a decir: “somos pobres en países ricos porque alguien nos está robando”.²⁵

25 <https://www.elfinanciero.com.mx/culturas/el-campo-fertil-para-el-populismo-en-la-america-latina-actual> (12 de julio de 2019)

De esa forma, como hemos mencionado en anteriores apartados, es preciso realizar un acuerdo de comparación para no perder la democracia, la cual es un logro conquistado durante décadas, y dar un salto al vacío. Si bien cada sociedad es única, habiendo evolucionado a través del tiempo bajo circunstancias distintas y, por lo mismo, dando lugar a distintas tradiciones, creencias, instituciones, (Burke, 1998), es que podemos no asimilar eso y padecer de los mismos males con diferentes síntomas.

Dichos vasos comunicantes nos llevan nuevamente a Burke, quien sostuvo que la razón, por sí misma, tiene una utilidad limitada para reformar o reestructurar la sociedad, y que el cambio efectivo tiene que darse necesariamente de forma lenta a través de las emociones y de la prueba el error con la debida atención puesta en las tradiciones, prejuicios, expectativas y formas de vida de la gente.

El mismo autor afirmaba que, sin tradiciones sólidas, ninguna generación será capaz de anclar a otra, de la misma manera en que <<las moscas no pueden perdurar en el verano>>. No existe una sola generación que posea la sabiduría ni el derecho para cambiar por completo. Creer en << esta facultad sin principios de cambiar de manera constante y tantos aspectos el estatus, de acuerdo a modas tan variantes>> resulta peligroso. Pensemos mejor en la posibilidad de generar una cultura de la democracia, donde resaltamos que es preciso que se estudie historia y economía para desarrollar empatía por los esfuerzos que a la humanidad le han costado llegar hasta donde estamos- parafraseando a Gloria Álvarez, 2019.

Toda vez que existe una manera de hacer quebrar una democracia, un modo menos dramático, pero igual de destructivo que el alcanzar el poder a manos de las armas, es a través de líderes electos democráticamente, de presidentes o primeros ministros que subvierten el proceso mismo que los condujo al poder.

Por esta razón quienes amamos los derechos fundamentales, la libertad, la propiedad privada y la meritocracia, destacamos cuatro realidades que solo los liberales admiten como muestra el cuadro 1.

Cuadro1. Cuatro realidades del liberalismo

Cuatro realidades que solo liberales admiten
La libertad no te garantiza que tomes las decisiones adecuadas. Únicamente te garantiza que nadie las tome por ti.
No existe mayor democracia que dejar a todos los consumidores votar con su propio dinero, y decidir a quién envían a la quiebra y a quién al comprarle bienes, premian por su esfuerzo. No hay nada más igualitario que eso, ya que todos en esta vida somos consumidores de algo que no sabemos producir.
No hay nada más empático hacia la humanidad que luchar por la vida, la propiedad privada y la libertad de minoría más pequeña que existe en este mundo: el individuo.
El gobierno limitado por un Estado de derecho es el único sistema que defiende al individuo de la tiranía de un dictador o de las mayorías. Sin democracia, la república se vuelve una tiranía de las oligarquías. Y sin república, la democracia es una tiranía de las demagogias. Si ambas no conviven, ninguna de las dos funciona.

Fuente: Cómo hablar con un conservador. Ensayo sobre las diferencias entre liberalismo y conservadurismo. Gloria Álvarez. Ariel pp-42.

Algo que es de llamar la atención es que por ejemplo los populistas son sofistas de una marca ideológica, se pueden hallar en cualquier cuadrante del cuadro 2, ya que no tienen compromisos reales con respecto a las posturas, sino que están llenos de lugares comunes que se acomodan a sus intereses con la justificación de la validación del Pueblo.

Cuatro 2. Esquema de ubicación ideológica

Izquierda	Centro Libertario		Derecha
Economía regulada por el Estado	Libertad personal	Libertad económica	Moralidad regulada por el Estado
Expropiaciones	Política exterior no intervencionista	Defensa nacional robusta	Política exterior agresiva
Prohibición de armas para civiles	Tolerancia por las elecciones pacíficas de otros.	Respeto por los derechos de propiedad de otros	Guerra contra las drogas
Caridad Estatal financiada con impuestos	Libertades civiles y privacidad	Derecho al porte de armas	Espiar las comunicaciones
Trato especial a minorías selectas	Separación del Estado y la iglesia	Dar generosamente a los necesitados	Trato especial a las corporaciones selectas.

Fuente: Partido Libertario de Estados Unidos

Los liberales creen que las personas somos libres para vivir nuestras vidas como lo decidamos siempre y cuando respetemos esa misma libertad al resto de seres humanos vivos pues la libertad significa precisamente respetar la autonomía moral de cada persona.

En ese sentido, defienden los tres derechos inalienables de cada individuo: derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad privada.

Tabla 1. Cuatro indicadores clave de comportamiento autoritario

1. Rechazo (o débil aceptación) de las reglas democráticas del juego	¿Rechazan la Constitución o expresan su voluntad de no acatarla? ¿Sugieren la necesidad de adoptar medidas antidemocráticas, como cancelar elecciones, incumplir o suspender la Constitución, prohibir determinadas organizaciones o restringir los derechos políticos o civiles básicos? ¿Pretenden usar (a prueba el uso de) medidas extraconstitucionales para cambiar al Gobierno, como golpes militares, insurrecciones violentas o manifestaciones masivas destinadas a forzar un cambio en el Gobierno? ¿Intentan socavar la legitimidad de las elecciones, por ejemplo negándose a aceptar unos resultados electorales creíbles?
--	--

2. Negación de la legitimidad de los adversarios políticos	¿Describen a sus rivales como subversivos o contrarios al orden constitucional establecido? ¿Afirman que sus rivales constituyen una amenaza existencial, ya sea para la seguridad nacional o para el modo de vida imperante? ¿Describen sin argumentos a sus rivales de otros partidos como delincuentes cuyo supuesto incumplimiento de la ley (o potencial para incumplirla) los descalifican para participar de manera plena en la esfera pública? ¿Sugieren de manera infundada que sus rivales son espías extranjeros que trabajan secretamente en alianza con (o a sueldo de) un gobierno foráneo normalmente de un país enemigo?
3. Tolerancia o fomento de la violencia	¿Tienes lazos con bandas armadas, con fuerzas paramilitares, con milicias, guerrillas u otras organizaciones violentas ilegales? ¿Han patrocinado ellos mismos o sus aliados de partido linchamiento a adversarios? ¿Han apoyado de manera tácita la violencia de sus partidos negándose a condenarla y penalizarla sin ambigüedades? ¿Han elogiado (o se han negado a condenar) otros actos destacados de violencia política, tanto pasados como acontecidos en otros lugares del mundo?

4. Predisposición a restringir las libertades civiles de la oposición, incluidos los medios de comunicación	¿Han apoyado leyes o políticas que restringen las libertades civiles, como ampliar las leyes por libelo o difamación o aprobar leyes que limitan el derecho de manifestación, las críticas al Gobierno o a determinadas organizaciones civiles o políticas? ¿Han amenazado con adoptar medidas legales u otras acciones punitivas contra personas críticas pertenecientes a partidos de la oposición, la sociedad civil o los medios de comunicación? ¿Han elogiado medidas represivas adoptadas por otros Gobiernos, ya sea en el pasado o en otros lugares del mundo?
---	---

Fuente: *Cómo mueren las democracias*. Steven Levitsky y Daniel Ziblatt. México, Arie, 2018, pp. 33-35.

Precisamos las razones de la Tabla 1, ya que las involuciones de la democracia suelen ser graduales y sus efectos se despliegan de manera paulatina. Por ejemplo, si se compara el primer año al frente del país de Trump con la presidencia de otros líderes potencialmente autócratas se obtiene una imagen mixta. La tabla 2 presenta una lista ilustrativa de nueve países en los que los dirigentes con tendencias autoritarias ascendieron al poder mediante elecciones.

En algunos países, incluido Ecuador y Rusia, la regresión fue ya evidente durante el primer año. En cambio, en el Perú de Fujimori o en la Turquía de Erdogan, no hubo un retroceso inicial. Fujimori se enzarzó en acaloradas batallas dialécticas durante su primer año como presidente, pero no atacó las instituciones democráticas hasta su segundo año en el cargo. Y el desmantelamiento en Turquía.

Tabla 2. Tendencias autoritarias tras un año en la presidencia

País	Dirigente	Fecha de inicio	Captura de los árbitros	Marginación de actores claves	Cambio de las reglas del juego	Destino final del régimen
Argentina	Juan Perón	Junio de 1946	Sí	NO	No	Autoritario
Ecuador	Rafael Correa	Enero de 2007	Sí	Sí	Si	Ligeramente autoritario
Hungría	Viktor Orban	Junio de 2001	Limitada	NO	NO	Ligeramente autoritario
Italia	Silvio Berlusconi	Junio de 2001	NO	NO	NO	Democrático
Perú	Alberto Fujimori	Julio de 1900	NO	NO	NO	Autoritario
Perú	Ollanta Humala	Julio de 2011	NO	NO	NO	Democrático
Polonia	Joroslav Kaczynski	Noviembre de 2015	SÍ	NO	NO	Ligeramente autoritario
Rusia	Vladimir Putin	Mayo de 2000	NO	SÍ	NO	Muy autoritario
Turquía	Recep Erdogan	Marzo de 2003	NO	NO	NO	Autoritario
Venezuela	Hugo Chávez	Febrero de 1999	SÍ	Sí	Sí	Autoritario

Fuente: Cómo mueren las democracias. Steven Levitsky y Daniel Ziblatt. México, Arie, 2018, pp. 219

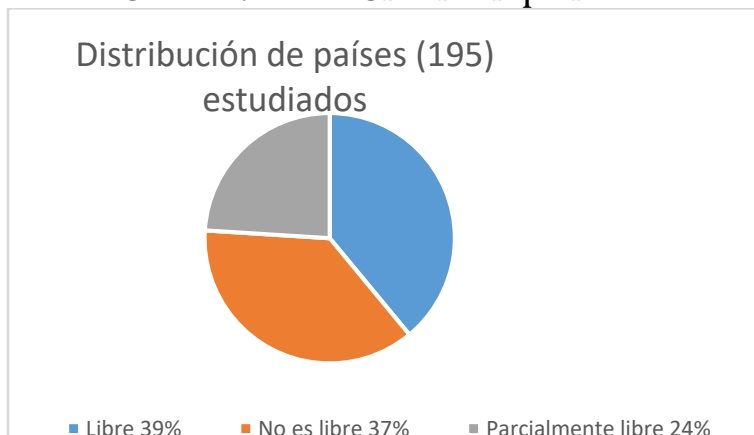
Añadido a eso, Desde 2008 la libertad a nivel global ha continuado su ligero declive, cayendo de 7,07 a 6,89 en una

escala de 0 a 10, según la cuarta edición del Índice de Libertad Humana (ILH), la medición más extensa de libertad alguna vez creada. Nueva Zelanda lidera el ranking este año, seguida de Suiza. Ambas superan a Hong Kong, cuyo ranking y puntuación continúan cayendo. Revisa la lista completa en este enlace. El índice —co-publicado por el Instituto Cato, el Instituto Fraser de Canadá y el Liberales Instituto de la Fundación Friedrich Naumann para la Libertad de Alemania— califica 162 países en torno a 79 indicadores de libertad personal, civil y económica; y utiliza datos desde 2008 hasta 2016, el año más reciente para el cual hay suficiente información disponible.

El Índice de Libertad Humana (ILH) ilustra hasta qué grado la gente es libre de gozar de importantes derechos como la libertad de expresión, de culto, de asociación, entre otros. También mide la libertad de movimiento, las libertades de las mujeres, el crimen y la violencia, y la discriminación legal en contra de las relaciones entre personas del mismo sexo. Los autores —Ian Vásquez, director del Centro para la Libertad y la Prosperidad Global del Instituto Cato y Tanja Porčnik, académica adjunta del Instituto Cato y presidente del Instituto Visio con sede en Eslovenia— también miden el Estado de derecho, que consideran es *“una condición esencial de la libertad que protege al individuo de la coerción por parte de otros”*.

Los países más libres en América Latina son Chile (ubicado en la posición 32 a nivel global), Costa Rica (37), Uruguay (43), Panamá (46) y Perú (47). El país menos libre en la región es Venezuela (161), detrás del cual se encuentran Brasil (123), Argentina (107), Guyana (96) y Honduras (92). Este año EE.UU. se ubica en la posición 17. De las más de 7 mil 600 millones de personas que habitan el planeta, solo el 39% es completamente libre, mientras que el 37% no es libre, de acuerdo con el “Índice de Libertad en el mundo 2019” de Freedom House, el cual afirma que, tras 13 años consecutivos de disminución de la libertad global, la democracia está en retirada.

Gráfica 1. Estatus Global de la población



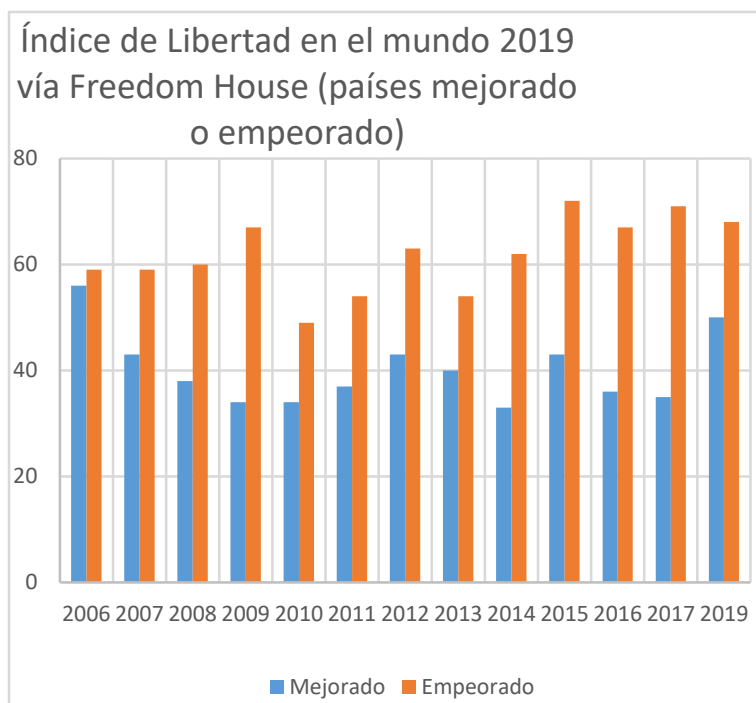
Fuente: Índice de Libertad en el mundo 2019.

Este índice anual sobre libertades fundamentales califica a 195 países a través de aspectos como derechos políticos y libertades civiles y los agrupa en tres categorías: de 1 a 2.5 son considerados libres; de 3 a 5, parcialmente libres; y de 5.5 a 7 son “no libres”.

Estos son algunos de los hallazgos más relevantes del estudio:

- ✓ De los 195 países evaluados, 86 (44%) fueron clasificados como libres, 59 (30%) parcialmente libres y 50 (26%) como no libres.
- ✓ En 2018, 68 países sufrieron disminuciones en los derechos políticos y las libertades civiles, y sólo 50 naciones registraron ganancias.

Gráfica 2. Países con disminución neta en la puntuación agregada en los últimos 13 años.



Fuente: Elaborado con información Índice de Libertad Humana de Freedom House

En los últimos 13 años, 116 países han registrado descensos en sus esfuerzos por la libertad y solo 63 han experimentado mejoras. En 2018, el Estado de derecho en Estados Unidos sufrió una regresión, ya que las políticas y acciones del gobierno restringieron indebidamente los derechos legales de las personas solicitantes de asilo. Según el índice, los tres países más libres del mundo son Noruega, Suecia y Finlandia. Mientras que los tres menos libres son Siria, Turkmenistán y Sudán del Sur. Según el estudio, México es parcialmente libre al obtener un Freedom rating de 3/7 y un puntaje de libertad de 63/100

(donde 100 representa el mayor grado de libertad). En esta categoría se ubican países de la región como Colombia, Guatemala u Honduras.²⁶

Los autores también encuentran que de las 12 categorías principales que conforman el índice, todas menos tres han registrado algo de declive. La libertad de culto, de movimiento y el Estado de derecho experimentaron las caídas más marcadas desde 2008, mientras que el área de moneda sana experimentó la mejora más importante. Países con niveles altos de libertad personal suelen mostrar también un alto nivel de libertad económica. Los países en el cuartil más libre gozan de un ingreso por persona mucho mayor (\$39.249) que aquellos en el cuartil más bajo (\$12.026). Además, los autores encuentran una fuerte correlación entre libertad humana y democracia, siendo Hong Kong un caso atípico en este aspecto. “La evidencia muestra la importancia de la libertad en todas sus dimensiones y cómo la libertad económica y personal van de la mano”, dijo Vásquez.

“Con el auge del nacionalismo, el populismo, y las formas híbridas de autoritarismo, la libertad ha estado bajo ataque en muchas partes del mundo. No debería sorprender que, entre los países con el deterioro más marcado de libertad se encuentran Turquía y Polonia, dado que ambos están experimentando un debilitamiento de su Estado de derecho, menos libertades religiosas y ataques a la libertad de expresión”, dijo Porčnik. “La buena noticia es que la libertad ha sentado raíces en una gama diversa de sociedades y que también se está esparciendo en varios países alrededor del mundo”.

De esa manera, es que coincidimos con lo que argumenta Daniel Zovatto ²⁷ (2019;9) de que la prioridad es avanzar en un doble frente. En el ámbito electoral hay que fortalecer las

²⁶ <https://imco.org.mx/temas/indice-libertad-mundo-2019-via-freedom-house/> (12 de julio de 2019)

²⁷ Director regional para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA internacional).

instituciones, el Estado de derecho y la participación ciudadana. Es necesario impulsar reformas políticas para contar con:

- 1).- Partidos modernos y democráticos con financiamiento transparente y parlamentos legítimos, con capacidad para presentar y encauzar las demandas sociales, complementando con mecanismos de participación ciudadana;
- 2).- Elecciones con integridad;
- 3).- Un poder judicial independiente, con recursos adecuados para asegurar la plena vigencia del Estado de derecho y la seguridad jurídica;
- 4).- Estrategias de combate a la corrupción y la impunidad;
- 5) instituciones y mecanismos de control que impidan el ejercicio abusivo del poder y aseguren la transparencia y rendición de cuentas.

IV. CONCLUSIONES

A fin de fortalecer la gobernabilidad es preciso mejorar las reglas del juego para que los participantes sean más competitivos. Para lograr una mejoría en la calidad del mantra administrativo se presenta la necesidad de mejorar la calidad de la democracia y de la gobernanza.

Es imprescindible contar con un Estado estratégico y eficaz, transparente, con un adecuado nivel de fiscalidad y que rinda cuentas a la sociedad a través de mecanismos verdaderos de participación. Se requieren un mínimo de instituciones modernas y legítimas y un liderazgo que este cerca de la ciudadanía, que sepa escucharla y brinde respuestas a sus demandas, para que así pueda existir una resiliencia de la democracia.

El populismo presenta una amenaza para la democracia liberal y para las libertades conquistadas a través de los años, que los ciudadanos debemos repeler desde el campo de la participación, el análisis de la experiencia histórica, la conciencia colectiva y el discernimiento de las propuestas más cargadas de demagogia que de racionalidad y bases firmes de técnica jurídica, económica y política.

Si bien en los sistemas parlamentarios de los países europeos existe una gama más desarrollada de barreras para los gobernantes unipersonalistas, autócratas o demagogos, en los sistemas políticos presidencialistas, como en Latinoamérica, debemos desarrollar, o fortalecer, los diques frente a los embates que sufre la democracia por parte de los esquemas populistas. Esto es, fortalezas y solides institucional que sometan los intentos de subversión revestidos de sabiduría popular y la voluntad del pueblo.

La democracia es un sistema de garantías, derechos y libertades, donde los bienes más preciados del ser humano, la libertad, la propiedad y su capacidad racional, deben guiar los esfuerzos de cada sociedad para construir mayores esquemas de prosperidad, movilidad social, legitimidad institucional y Estado de derecho. Aun cuando resulte onerosa y, aparentemente, sólo beneficie a unos cuantos, siempre será preferible mantener en pie un sistema democrático antes de sucumbir al canto de las sirenas que el populismo toca como melodía de fondo.

El populismo en términos políticos es el puente para un populismo de fines económicos, que es el que acaba por dinamitar la estructura pública y destruir el tejido social a partir de la polarización, la escasez, la superinflación y otros tantos males que padece la población. Por ello, debemos analizar y replantear el papel de la democracia, para encontrar sus errores y subsanarlos, a fin de dar nueva vitalidad a ese sistema político. Además, que estas condiciones en el largo plazo terminan dañando el avance que las naciones puedan lograr a tener en materia de derechos humanos, al tiempo que dejan de lado toda utilización de políticas públicas, por tanto, los niveles de participación y de gobernanza social se contraen, debilitando la vida democrática.

V. BIBLIOGRAFÍA

Adam Przeworski. (1995). *Democracia y mercado*. Madrid: Cambridge.

- Axel Kaiser y Gloria Álvarez. (2016). El engaño populista. México: Ariel.
- Daniel Zovatto . (15 de octubre-15 de enero 2019). Democracia y Gobernabilidad en Latinoamérica. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol.18 Num.4, 2-9.
- David Quitano Díaz. (2018). Gobernar a través de las políticas públicas. 12 de junio de 2019, de Sociedad tres puntos cero Sitio web: <http://sociedadtrespuntocero.com/2019/04/gobernar-a-traves-de-politicas-publicas/>
- Di Palma, Giuseppe. "La consolidación democrática: una visión minimalista". *Revista Española de Investigaciones sociológicas* 35(abril-junio,1988):67-92.
- Enrique Krauze . (2005). Decálogo del populismo latinoamericano. 12 de julio, de Periódico el País Sitio web: https://elpais.com/diario/2005/10/14/opinion/1129240807_850215.html
- Enrique Krauze . (2017). La palabra populista. 12 de julio de 2019, de Revista Letras Libres Sitio web: <https://www.letraslibres.com/mexico/politica/la-palabra-populista>
- Enrique Krauze. (2018). El pueblo soy yo. México: Debate.
- Gloria Álvarez. (2019). Cómo hablar con un conservador. Ciudad de México: Planeta.
- Javier Sánchez Galicia. (2013). Populismo. En Treinta claves para entender el poder (Volumen II, 217-233) México: Piso 15.
- José Luis Velasco y Carlos Chávez Becker. (2012). Democracia y desarrollo político: claves y conjeturas para entender el malestar con la democracia en América latina. En La democracia en México y América Latina: claves de lectura (47-65). México: Ficticia.
- José Woldenberg. (2012). Gobernabilidad Democrática. En La democracia en México y América Latina: claves de lectura (165-180). México: Ficticia Editorial.
- Julio Labastida Martín del Campo. (2012). América Latina: La democracia en Tensión. En La democracia en México y América Latina: claves de lectura (25-46). México: Ficticia.
- León A. Martínez. (2018). Los latinoamericanos creen que la democracia se ha usado para beneficiar a unos cuantos:

Latinobarómetro. 12 de julio 2019, de Periódico el Economista
Sitio web: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Los-latinoamericanos-creen-que-la-democracia-se-ha-usado-para-beneficiar-a-unos-cuantos-Latinobarometro-20181119-0004.html>

Linz, Juan "Transiciones a la democracia". Revista española de Investigaciones Sociológicas 51(Julio-septiembre de 1990):7-33.

Luis Villoro. (2007). El concepto de Ideología. México: Fondo de Cultura Económica. Norberto Bobbio. (1987). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. México: Fondo de Cultura Económica.

Morlino, Leonardo. Democracias y democratizaciones. México: Cepcom,2005.

Naomi Klein. (2018). Decir no no basta. México: Paídos.

O'Donnell, Guillermo. "Ilusiones democráticas. Etcétera 183(1 de agosto de 1996):14-21.

Patricia Funes. (2014). ¿Populismos o populismo? En Las ideas políticas en América Latina (187-198). México: El Colegio de México.

Steven Levitsky y Daniel Ziblatt. (2018). Cómo mueren las democracias. Ciudad de México: Ariel.

Valenzuela,J.Samuel. "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings:Notion, Process, and Facilitating Conditions". En Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies In Comparative Perspective, coordinador por Scott Mainwaring et al., 57-104. Notre Dame: University of Notre Dame, 1992.

Villalobos Pacheco, Alberto, coord; Ramos García, José María, coord.- México: Fundación Konrad Adenauer Stiftung; Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2012.- 254 p.

Zovatto, Daniel, (2018) "Democracia y gobernabilidad en Latinoamérica", Foreign Affairs Latinoamérica, Vol.18: Núm.4, pp. 2-9. Disponible en: www.fal.itam.mx

EL CÓDIGO DE ÉTICA EN MÉXICO PARA UNA MEJOR DEMOCRACIA

Carlos Antonio Vásquez Gándara²⁸

*No habrá un nuevo orden mundial sin
una nueva ética mundial, una actitud
ética global o planetaria.
Hans Küng*

Introducción

Hablar de ética, es hablar de un tema sumamente complejo, que lleva aparejado un contexto valorativo, moral y basado en el aspecto ontológico, debido a que permite, la ética como una rama de la filosofía que se encarga del estudio de la moral, se regula mediante un tipo de normas denominadas normas morales, las cuales, abordan al individuo desde un panorama interno, unilateral, autónomo e incoercibles.

En nuestro país, se han tenido que adoptar diversos ordenes normativos, que tiene como finalidad buscar regular la conducta del individuo, a fin de alienarla a un comportamiento ético, es un país, que cursa por serios problemas de corrupción.

La pregunta que subsiste y que se traduce como la pregunta de investigación en este trabajo es ¿Han servido los códigos de ética implementados en México, para propiciar una conducta adecuada en los contextos donde se aplican?

²⁸ Licenciado en Derecho e Ingeniero Civil, por la Universidad Veracruzana, Maestro en Docencia Universitaria, Maestro en Derecho Electoral y Doctor en Educación por la Universidad de Xalapa, es Diplomado en Sistema Penal Acusatorio y Adversarial y Diplomado en Medios Alternativos para la Solución de Conflictos y Justicia Restaurativa y es académico de la Universidad de Xalapa.

¿Qué son los Códigos de Ética?

Cómo se ha sostenido en líneas anteriores, la Ética, es la rama de la filosofía que se encarga del estudio de la moral y la moral a su vez, estudia el comportamiento humano en cuanto al bien y el mal. Si bien es cierto, ética y moral, han sido conceptualizadas como distintas, no es objeto del presente trabajo debatir sobre las diferencias, simplemente, se adopta la definición más popular que determina que la moral, es el objeto de estudio de la ética, por cuanto hace a la capacidad de obrar bien o mal.

En esta inteligencia, la ética, tiene como finalidad, estudiar las conductas buenas o malas que puede llevar a cabo un ser humano en un determinado contexto donde se desenvuelve y cuando estas conductas, previamente identificadas, son reglamentadas, se convierten en norma, la cual, a su vez, se traduce como una norma de naturaleza moral.

Por norma entendemos, el establecimiento de un supuesto que debe observarse por parte de un determinado grupo de individuos, que tiene como fin la regulación de una determinada conducta, teniendo diversos tipos de normas, como lo son las normas morales, las normas religiosas, las normas jurídicas, las normas binarias y las normas de trato social (Vázquez, 2013: 63).

La moral es el conjunto de normas que rigen la conducta humana (individual y social), siempre y cuando la persona que las cumple lo haga porque reconoce voluntariamente que son válidas para él, en interferencia subjetiva, para realizar en dichas conductas determinados valores y principios propios de la moral; en esencia, tales valores tienden a lograr la perfección espiritual del ser humano y, además, como consecuencia de la difusión de dichos valores y principios en el resto de la comunidad, lograr la vigencia de la moral social, acorde con dichos valores y principios (Torré, 2003:151).

Por lo anterior y respondiendo a la pregunta sobre qué son los Código de Ética, se puede sostener que son aquellos ordenamientos jurídicos de naturaleza moral, que tienen como finalidad regular la conducta del individuo en una época y tiempo determinado, en el marco de un determinado contexto, a fin de orientar dicha conducta, hacia el bien.

El principal enemigo de los Código de Ética en México.

México, acorde con los resultados más recientes de “Transparencia internacional”, se sitúa como uno de los países más corruptos del mundo.

La corrupción entonces, es el problema más grave al que se enfrenta la naturaleza que reviste los Códigos de Ética en los diferentes contextos en donde tienen vigencia.

Para comprender la dimensión del problema, es necesario determinar que es la corrupción. La palabra corrupción proviene del latín *corruptio*, significando acción de corromper o corromperse. En este sentido, corromper debe entenderse como: a) cambiar la naturaleza de algo, tangible o intangible; y b) viciar o pervertir cosas o personas.

Desde el punto de vista etimológico la corrupción implica el “dejar de ser” para convertirse “en otra cosa”, algo distinto a lo que conocíamos.

Para darnos una idea del uso y abuso del concepto corrupción, sólo basta buscar en Wikipedia el concepto y aparecerán diversas aplicaciones de éste:

Corrupción biológica: degradación de la materia de los cuerpos, la descomposición.

Corrupción de datos: en el área informática, cuando existe un mensaje incorrecto o un problema generado por los programas que transmiten información.

Corrupción de materiales: cuando cambian su naturaleza y se echan a perder, como el caso de la madera que se pudre.

Corrupción empresarial: la obtención de ganancias por la vía ilegal o delictiva desde el ámbito privado.

Corrupción lingüística: el cambio en las expresiones y palabras que se usan cotidianamente, que hacen evolucionen las lenguas, el cambio lingüístico.

Corrupción policial: práctica policial alejada de los ejes normativos rectores, que puede caer en la ilegalidad o delito por abuso de poder.

Corrupción política: uso indebido del poder para obtener beneficios políticos o económicos.

La definición etimológica, entendida como un alejamiento del “deber ser”, “debe hacer” o del “deber actuar”, en el ámbito de la administración pública tiene una utilidad fundamental, más que las definiciones reales u operacionales que, siendo complejas, se circunscriben a sólo al aspecto del actuar del gobernante y el beneficio que obtiene (Rodríguez, citado en Vázquez, 2018: 185-186).

Para tratar de combatir este tan serio problema, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, que es la estructura institucional y normativa que se consolida con la reforma del 27 de mayo de 2015, en la cual se implementan y cambian disposiciones jurídicas tendientes a combatir el problema de la corrupción en México, lo cual se estableció mediante el siguiente decreto:

DOF: 27/05/2015.- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Artículo Único.- Se reforman los artículos 22, párrafo segundo, fracción II; 28, párrafo vigésimo, fracción XII; 41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo; 73, fracciones XXIV y XXIX-H; 74, fracciones II y VI, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto; 76, fracción II; 79, párrafos primero, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto; 104, fracción III; se modifica la denominación del Título Cuarto para quedar "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con faltas administrativas graves o hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado"; 109; 113; 114, párrafo tercero; 116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m) y n) y, BASE QUINTA; se adicionan los artículos 73, con una fracción XXIX-V; 74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX; 79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden; 108, con un último párrafo; 116, párrafo segundo, fracción II, con un octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden; 122, Apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden; y se deroga el segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lamentablemente, a pesar de la entrada en vigor de este Sistema Anticorrupción, no se ha logrado implementar adecuadamente una cultura anticorrupción, siendo esta el conocimiento que adquiere una persona o grupo de personas, para evitar incurrir en actos de corrupción y denunciar los mismos. Es una cuestión ideológica que se impregna en la mentalidad colectiva y permite

que, en un conjunto de esfuerzos, se propague una visión de combate a la corrupción como parte de un comportamiento.

En oposición a lo anterior, la cultura de la corrupción, es aquel pensamiento generalizado y conocimiento arraigado en una persona o grupo de personas, de incurrir frecuentemente en actos de esa naturaleza, bajo la ideología de que es algo común, adecuado y socialmente aceptado.

Una manera de fomentar la cultura anticorrupción dentro de una organización es formar y sensibilizar a los empleados... Sin estas medidas de fomento de una cultura abierta y crítica, que incluyan a todos los actores posibles en la lucha contra la corrupción, será difícil establecer un sistema interno que enfrente verdaderamente la corrupción. (Boehm y Graf, 2009: 68-69).

La corrupción, por tanto, es el principal detractor de los fines de los Códigos de Ética que existen en el país. Las políticas públicas, deben estructurarse a fin de llevar a cabo las acciones necesarias que puedan desarrollar una mejor formación valorativa y alcanzar un nivel de moral apto para un desarrollo de la vida cotidiana, en franca lucha contra la corrupción.

Las Políticas públicas, son un concepto relativamente nuevo y que en la práctica es una novedad del siglo XXI, sin embargo, el estudio de las políticas tiene su raíz en la década de 1950, en Estados Unidos, cuando algunos científicos sociales comenzaron a interesarse cada vez más por la toma de decisiones en y para el ámbito público. El trabajo de Harold Lasswell, en particular, es el que con el tiempo se reconocería como la semilla originaria de lo que hoy se conoce como el enfoque de políticas públicas (Arellano y Blanco, 2013: 22).

Al parecer, las políticas públicas implementadas en la actualidad para batir la corrupción no han tenido el resultado que se esperaba.

Los Códigos de Ética vigentes

Como se ha sostenido, los Códigos de Ética, se desarrollan en diversos contextos, ya sea en el ámbito empresarial, educativo, jurisdiccional, social, etc.

Acotando los Códigos de Ética al contexto de la Administración Pública Federal en México, encontramos el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal. El 20 de agosto de 2015, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, se emitió el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal.

Dicho Código de Ética, consta de tres Capítulos:

CAPÍTULO I DEL ALCANCE Y OBJETO DEL CÓDIGO DE ÉTICA

CAPÍTULO 2 DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

CAPÍTULO 2 DE LOS VALORES

Grosso modo estos capítulos, nos revelan una estructura, valorativa, moral y una serie de conductas aprobadas y alienadas al bien común, que, de seguirse, darán como resultado un equilibrio y buen desempeño en las diversas actividades que se realicen a interior de las dependencias gubernamentales del ámbito federal en México.

Todos los Códigos de Ética en México, se rigen de forma similar a la estructura antes invocada, son una serie de parámetros que nos revelan la conducta deseable en los ámbitos público, privado y social. Se esgrimen a través de principios y marcan una serie de pautas que se deben seguir para el desempeño de determinadas funciones.

Relación de la ética y la democracia

Un país que se precie de ser democrático, debe en todo momento observar comportamientos éticos por parte de las y los ciudadanos que lo integran, pero específicamente esta ineludible responsabilidad se agudiza en el ámbito de la administración pública, debido a que, la observancia de las conductas éticas, tiene como resultado una administración pública eficiente y eficaz lo que a su vez se traduce en la consolidación de las instituciones, un mejor servicio gubernamental para las y los gobernados y en suma, una menor consolidación de la democracia.

Dado lo anterior, es posible afirmar entonces, que un país cuya administración pública carece de una observancia de las conductas éticas, causa un deterioro a la democracia y en suma, se puede afirmar por tanto que sin una ética en el servicio público, las democracias están destinadas al fracaso.

Conclusiones

Es menester regresar a la pregunta original, realizada al inicio de este trabajo: ¿Han servido los códigos de ética implementados en México, para propiciar una conducta adecuada en los contextos donde se aplican?

La respuesta es no, debido a que sus contenidos, no son coercitivos, no plantean nada nuevo y establecen principios, valores, expectativas y estándares intrínsecos, que nunca han sido desconocidos por la sociedad y que, además, aún sin los

códigos de ética, se tratan de inculcar desde la formación inicial de las personas.

El verdadero problema, no radica en que se ponga en conocimiento de la sociedad, qué se debe entender por una conducta ética, para que la sociedad acate dichas normas, en realidad, se debe fomentar una cultura ética desde edades iniciales, para efectos de lograr que el individuo crezca saliendo que es una conducta buena y mala, a efectos de que cuando tenga una edad mayor, sea capaz de desempeñarse bajo estándares de conducta ética, sin la necesidad de que alguien lo obligue o lo coerciones para ello.

Asimismo, se necesitan políticas públicas eficaces, para que, en la administración pública, existan conductas éticas de forma generalizada y no solo en papel como expectativas loables.

La prueba más clara de que los Códigos de Ética en México, son sólo enunciativos y plasman cuestiones ampliamente conocidas, sin aportar en realidad nada nuevo ni repercutir en el actuar moralmente aceptable, es que los índices de impunidad y corrupción en México como dos de los principales enemigos de la ética, van al alza.

Sin duda alguna, al no existir una conducta ética de los servidores públicos, difícilmente se podría hablar de una democracia consolidada. En términos generales, se puede afirmar que, sin una ética en el servicio público, las democracias están destinadas al fracaso.

Propuesta

La propuesta en el presente trabajo, es que los Código de Ética en México, vayan acompañados de Políticas Públicas, que permitan infundir, inculcar y arraigar en las mentes de los ciudadanos desde edades tempranas una cultura de la ética, la moral y las buenas costumbres, implementando programas especializados, diseñados para impactar en ,los aprendientes

desde edades tempranas y en su formación básica e inicial, a efectos de que las nuevas generaciones, crezcan con un profundo y muy arraigado sentido de la ética, la moral y las buenas costumbres y al crecer, puedan desempeñarse bajo estos preceptos en cualquier ámbito donde se desempeñen.

Bibliografía

Vázquez Azuara, Carlos Antonio, García Méndez, Carlos, Báez Corona, José Francisco (2013) Introducción a la Ciencia Jurídica 1, México, Universidad de Xalapa.

Torré, Abelardo. (2003), Introducción al Derecho, Argentina, Lexis Nexis.

Vázquez Azuara, Carlos Antonio, Altamirano Castro, José Guadalupe (2018), Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción, México, Universidad de Xalapa.

Boehm, F. y Graf Lambsdorff, J. (2009). Corrupción y Anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional. Revista de Economía Institucional, [en línea] 11(21), pp.45-72. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41911848005>

Arrellano Gault, David y Blanco, Felipe (2013), Políticas Públicas y Democracia, México, Instituto Federal Electoral.

PROCESO Y PROCEDIMIENTO LEGISLATIVOS PARA RETIRAR LA INMUNIDAD CONSTITUCIONAL. UN ESTUDIO DE CASO: EL DESAFUERO DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Introducción. 1. El proceso constitucional. 2.
El procedimiento legislativo. 3. Antecedentes
del caso en estudio. 4. Fundamentación y
argumentación. 5. La relación indisoluble. 6.
Bibliografía.

Introducción

El Estado constitucional y democrático de derecho se sustenta en la eficacia y oportunidad de los controles recíprocos entre los órganos formales de poder de la entidad político-administrativa Estado Nacional, que tiene como fin la consecución de objetivos comunes a una colectividad humana asentada en un territorio y sometida a un orden jurídico, para asegurar su permanencia y viabilidad en la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, pero siempre en función de la voluntad popular expresada en las urnas.

Dichos controles, a su vez, se sustentan en el principio de división de poderes o funciones estatales predominantes de los órganos formales mencionados, que tradicionalmente han sido legislativo, ejecutivo y judicial, a los cuales en los años recientes se les han agregado, en México como en otros países, nuevos órganos con competencias y atribuciones constitucionales exclusivas, a los que se denomina en nuestro país *organismos constitucionales autónomos*.

El principal control del poder político que señala las características básicas de un Estado Nacional se encuentra en su propia Constitución, documento que por su parte establece los mecanismos de control intra e intergubernamentales en la

estructura y funcionamiento estatales, definidos a su vez como forma de gobierno que puede ser parlamentaria, presidencial o semipresidencial; dependiendo de la forma en que la población con derecho de voto, es decir, el electorado, controle con su voto al conjunto de dichos órganos, particularmente el legislativo y el ejecutivo²⁹.

Encontramos así que cuando el electorado elige a una asamblea al interior de la cual sus integrantes eligen al gobierno ejecutivo, tenemos un gobierno de tipo parlamentario. En tanto que, cuando el electorado elige de manera directa e independiente o separada a los legisladores o parlamentarios y al titular del gobierno ejecutivo, respectivamente, tenemos un modelo presidencial de gobierno. La Constitución de la República de Weimar (1919), así como la Constitución de la Quinta República Francesa (1958), diseñaron diversos arreglos de control entre asamblea legislativa y un gobierno ejecutivo bicéfalo -con presidente y primer ministro-, creando así un nuevo modelo. Cada uno de los tres modelos: parlamentario, presidencial y semipresidencial o semiparlamentario puede tener múltiples peculiaridades en función de los antecedentes constitucionales, la práctica constitucional y los acuerdos políticos entre las élites que concurren al gobierno del país de que se trate.

Además de los controles existentes entre los órganos entre sí y frente al electorado -como la disolución del órgano legislativo o la moción de censura que implica la caída del gobierno ejecutivo parlamentario, así como la revocación del mandato en un modelo presidencial-, existen controles al interior de cada órgano -contralorías internas, por ejemplo, así como otros procedimientos de evaluación del desempeño y rendición de cuentas en el ejecutivo, o bien, el propio sistema bicameral en el legislativo- pero, también, el control que sobre todos los órganos y organismos de poder estatal tienen los tribunales, particularmente los tribunales de control constitucional.

²⁹ Cfr.: Loewentein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Segunda parte, Los controles del poder político.

El control de constitucionalidad en México ha tenido una prolongada evolución que se inicia con diferentes mecanismos existentes en la Constituciones nuestras del siglo XIX, de entre los cuales el que mejor pudo prosperar y evolucionar fue el juicio de amparo nacido en el Acta de Reformas de 1847 gracias al voto particular de don Mariano Otero -aunque tenía como antecedentes tanto el amparo colonial como el juicio de amparo en la Constitución de Yucatán, gracias a su vez a don José Crescencio Rejón-, al cual se agregó, en la Constitución de 1857, la controversia constitucional. Ésta no fue regulada puntualmente sino hasta la Constitución actual de 1917, en 1994, cuando además se agregó otro medio de control constitucional: la acción de inconstitucionalidad.

Más tarde, en 1996, aparecieron nuevos medios de control de constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral, cuya competencia para resolverlos corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de que se amplió la competencia de las acciones de inconstitucionalidad también para el caso de las leyes electorales excluidas hasta entonces, aunque hubiese sido por poco tiempo (1994-1996), de esta forma de control.

Finalmente, como consecuencia de las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 y 10 de junio de 2011, respectivamente, así como de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco contra México, aparece el nuevo modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad, que incluye cuatro modalidades: el control concentrado (amparo, controversia constitucional y acciones de inconstitucionalidad), el control por determinación constitucional específica (correspondiente a la materia electoral), el control difuso (a cargo de los demás tribunales) y

la interpretación más favorable (correspondiente a cualquier otra autoridad pública encargada de la aplicación de la ley)³⁰.

Hacia el año 2005, dado que no existía el control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad, el modelo por antonomasia y prácticamente único para el control de la constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad pública al alcance de los particulares, de los gobernados, era el juicio de amparo. Es en este contexto en que se presenta un litigio constitucional entre un particular y el entonces jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, Andrés Manuel López Obrador, toda vez que el particular solicitó el amparo y protección de la justicia federal contra actos de dicha autoridad.

Como corresponde al trámite tradicional del juicio de amparo - regulado tanto por los artículos 103 y 107 de la Constitución General de la República como por su ley reglamentaria, la Ley de Amparo-, antes de la sentencia definitiva que resuelva el fondo del asunto, es decir, la existencia o no de la violación de las entonces llamadas garantías individuales -hoy derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados en los que el Estado Mexicano sea parte-, el quejoso puede solicitar y obtener la suspensión provisional y definitiva del acto reclamado. Tanto la Ley de Amparo entonces vigente³¹ como la

³⁰ Cfr.: *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, pp. 199-240.

³¹ Título Quinto. De la Responsabilidad en los Juicios de Amparo. Capítulo II. De la responsabilidad de las autoridades. Artículo 206.- La autoridad responsable que no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, será sancionada en los términos que señala el Código Penal aplicable en materia federal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto a la desobediencia cometida; independientemente de cualquier otro delito en que incurra. Artículo 210.- Siempre que al concederse definitivamente al quejoso el amparo de la Justicia Federal apareciere que la violación de garantías cometida constituye delito, se hará la consignación del hecho al Ministerio Público (Ley de Amparo de 1936).

actual³², tienen un título y un capítulo sobre delitos que pueden ser cometidos durante un proceso y procedimientos de amparo, particularmente en el caso de que un mandato del juez de amparo no sea acatado. En el caso del amparo promovido por el particular mencionado, el juez de amparo dictó la suspensión definitiva del acto reclamado misma que no fue acatada por la autoridad responsable, motivo por el cual el quejoso inició un incidente de violación a la suspensión definitiva, el cual culminó con una sentencia incidental que entre otros aspectos abría la posibilidad de que la autoridad responsable fuese sometida a proceso penal previa investigación del Ministerio Público, al que ordenaba dar vista, entonces único facultado para ejercer la acción penal acusatoria³³. Toda vez que el jefe de Gobierno del Distrito Federal gozaba y goza de inmunidad constitucional conforme a lo establecido por el artículo 111 constitucional, era necesario que se iniciase antes el proceso constitucional para retirarle la inmunidad constitucional y que pudiese hacerse efectiva por un juez penal su eventual responsabilidad por el delito del que lo acusaría el Ministerio Público.

En el año 2005 en que se inició el procedimiento de desafuero - la violación de la suspensión del acto reclamado había ocurrido en 2001-, con motivo de la renovación electoral periódica de poderes federales correspondía que los diferentes partidos políticos nacionales escogieran de entre sus militantes, dirigentes y funcionarios de gobierno, entre otros, al candidato a la presidencia de la República. En el caso del Partido de la Revolución Democrática, era previsible que el futuro candidato presidencial fuese el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal; de tal suerte que, con motivo del proceso y procedimiento de desafuero del jefe de Gobierno, el conflicto entre política y derecho era evidente. Los adversarios políticos del jefe de Gobierno aprovecharon la coyuntura que les ofrecía

³² Título Quinto. Medidas disciplinarias y de apremio, responsabilidades, sanciones y delitos. Capítulo III. Delitos.

³³ El nuevo proceso penal acusatorio y oral, a partir de la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008, regula en ciertos casos el ejercicio directo de la acción penal por particulares.

la violación legal en la que era evidente que éste había incurrido, para exigir desde una perspectiva estrictamente formal legal el cumplimiento de las responsabilidades a que hubiese lugar, excitados por el mandato o vista judicial y considerando que los resultados políticos de esa controversia judicial les podrían ser favorables³⁴.

Actualmente, también, es una propuesta política y se discute en las asambleas legislativas del país la posible desaparición de la inmunidad constitucional de determinados servidores públicos, otra forma de vincular política y derecho. Como veremos más adelante, la pertinencia y oportunidad de una propuesta de esta naturaleza e importancia corresponde al contexto vigente del sistema político de que se trate; tanto en este nuevo caso planteado como en el otro motivo central de este trabajo de investigación documental y legislativa.

Es oportuno prevenir al lector que el presente artículo tiene como única fuente de la controversia jurídica los hechos narrados y documentados en el *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados, en su edición de fecha 7 de abril de 2005.

1. El proceso constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula desde su inicio un modelo presidencial de gobierno en el orden federal y en el orden de las entidades federativas. Este modelo, para el caso del gobierno local de la Ciudad de México, hasta 2016 Distrito Federal, es bastante reciente. Originalmente, las bases constitucionales para el gobierno del Distrito Federal estuvieron contenidas en la fracción VI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual el Distrito Federal se dividía en municipalidades a cargo de un ayuntamiento de elección popular

³⁴ El titular del Ejecutivo Federal pertenecía al Partido Acción Nacional y la mayoría parlamentaria estaba formada por legisladores de dicho partido y del Partido Revolucionario Institucional, contrincantes del Partido de la Revolución Democrática.

directa. El Gobierno local del Distrito Federal estaba a cargo de un gobernador nombrado y removido libremente por el presidente de la República. En 1928³⁵, desaparecen los municipios de elección popular y se establecen delegaciones administrativas con titulares de libre designación y remoción. En 1987³⁶, se crea la Asamblea de Representantes como órgano de representación ciudadana del Distrito Federal, se reafirma la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y se mantiene la forma de designación del jefe del departamento del Distrito Federal.

En 1993³⁷, se establece un modelo de tipo semiparlamentario para la designación del jefe del Distrito Federal -como entonces fue denominado el cargo respectivo- por el presidente de la República³⁸. A partir de 1996³⁹, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, poco antes jefe del Distrito Federal, es elegido por votación universal, libre, directa y secreta, es decir, con una forma de gobierno local correspondiente ahora al modelo presidencial. El primer jefe de Gobierno electo de esta manera fue Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, dos veces candidato a la presidencia de la República, una antes de ser jefe de Gobierno, postulado en 1988 por el Frente Democrático Nacional y, posteriormente, en 2000, por el Partido de la Revolución Democrática del que fue fundador. En el año 2000 ocurre la primera alternancia partidista en la titularidad de la presidencia de la República en setenta años al ganar el candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox. Ese año gana la jefatura de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador.

³⁵ *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1928.

³⁶ *DOF* de 10 de agosto de 1987.

³⁷ *DOF* de 25 de octubre de 1993.

³⁸ Sería nombrado por el presidente de la República de entre los Representantes a la Asamblea, Diputados federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que perteneciesen al partido político con mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, siendo sometido el nombramiento a la ratificación de la misma.

³⁹ *DOF* de 22 de agosto de 1996.

El Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se intitula “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimoniales del Estado”, el cual establece dos procesos de control constitucional inter-órganos: el juicio político (artículo 110) y la declaración de procedencia (art. 111), que constituían en ese momento el rasgo más parlamentario del modelo presidencial de gobierno en el orden federal⁴⁰, además de que la anterior forma de nombramiento del jefe del Distrito Federal ya había desaparecido y nunca se aplicó. En materia de declaración de procedencia, el artículo 111 constitucional establecía en ese momento en su parte conducente lo siguiente:

Para proceder penalmente contra....., el Jefe de Gobierno del Distrito Federal....., por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

.....

Para proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados⁴¹, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos

⁴⁰ El más reciente es sin duda la facultad del presidente de la República de optar por un gobierno de coalición (*DOF* de 10 de febrero de 2014).

⁴¹ Mediante reforma publicada en el *DOF* de 29 de enero de 2016, se sustituyó el término “Gobernadores de los Estados” por “ejecutivos de las entidades federativas”.

de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

.....

.....

.....

2. El procedimiento legislativo

En ese momento como ahora el procedimiento a seguir tanto para los casos de juicio político como para declaración de procedencia se encuentra previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁴², cuyo Título Segundo, Procedimientos ante el Congreso de la Unión en Materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia, se divide en cuatro capítulos de los cuales el segundo regula el procedimiento en el juicio político, el tercero al procedimiento para la declaración de procedencia y el cuarto las disposiciones comunes a los dos anteriores.

La Ley citada establece que cuando se presente requerimiento del Ministerio Público una vez cumplidos los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal, deberá abrirse un periodo de prueba, dentro del cual la Sección

⁴² *DOF* de 31 de diciembre de 1982.

Instructora recibirá las pruebas que ofrezcan el denunciante y el servidor público, así como las que la propia Sección Instructora estime necesarias.

Al inicio de una Legislatura, se forman la comisión legislativa de cada Cámara para sustanciar los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia. En el caso de la Cámara de Diputados, cuatro integrantes de dicha comisión forman la Sección Instructora. En los casos de declaración de procedencia, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, así como para la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicite. Concluida esta averiguación, la Sección Instructora dictaminará si ha lugar a proceder penalmente en contra del inculpado.

Una vez dada cuenta del dictamen correspondiente, el presidente de la Cámara anunciará a ésta que debe erigirse en Jurado de Procedencia al día siguiente en que se hubiese depositado el dictamen, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al Ministerio Público. El día designado, previa declaración del presidente de la Cámara, ésta conocerá en asamblea del dictamen que la Sección Instructora le presente.

La secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos.

El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término. Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

En el caso específico que nos ocupa, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el *ACUERDO que rige la actuación de la*

Cámara de Diputados como Jurado de Procedencia para conocer del Dictamen emitido por la Sección Instructora en el expediente SI/03/04, relativo al procedimiento de Declaración de Procedencia solicitado en contra del C. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, mismo que recoge las disposiciones constitucionales y legales ya transcritas y agrega las siguientes:

Artículo Cuarto.- Una vez concluida la fase de alegatos y réplicas se pondrá a discusión el Dictamen, conforme a lo siguiente:

I. Se abrirá un solo turno de seis oradores en contra y seis en pro, quienes dispondrán de hasta diez minutos cada uno.

El Presidente de la Mesa Directiva garantizará la intervención de legisladores de todas las fracciones parlamentarias;

II. Al finalizar el turno de oradores, se preguntará a la Asamblea si el asunto está o no suficientemente discutido. En el primer caso, se procederá inmediatamente a su votación; en el segundo, continuará la discusión con el siguiente turno de oradores registrados.

Concluido este turno, la Presidencia repetirá la pregunta y en el caso de que aún no se considere suficientemente discutido el asunto, bastará con que hable un individuo en contra y uno en pro para que se pueda consultar nuevamente a la Asamblea. Este procedimiento se repetirá sucesivamente hasta que el asunto se considere suficientemente discutido;

III. Los diputados y diputadas que no estén inscritos para hablar podrán pedir la palabra para rectificar hechos, hasta por cinco minutos, o para responder alusiones personales, hasta por cinco minutos, pero sus intervenciones se verificarán después de concluido el turno de los oradores previamente inscritos. En este caso, el orador iniciará su exposición precisando el hecho a rectificar o la alusión a contestar; y

IV. Agotada la discusión del Dictamen, se procederá a su votación nominal mediante el Sistema Electrónico de Votación.

Artículo Quinto.- En caso de cualquier eventualidad o disturbio grave que impida el inicio o desarrollo normal de la Sesión de la H. Cámara de Diputados, el Presidente de la Mesa Directiva queda facultado para disponer que la Sesión se realice o continúe en un recinto alterno, dentro o fuera de las instalaciones del Palacio Legislativo de San Lázaro, previo anuncio público.

En este caso, el Presidente de la Mesa Directiva deberá acordar con los respectivos coordinadores de los grupos parlamentarios acerca de la decisión del recinto alterno, su ubicación, el día y la hora de la Sesión o de la reanudación de la misma, en su caso.

El Presidente de la Mesa Directiva deberá tomar las medidas que correspondan para garantizar el fuero de los legisladores y la inviolabilidad del Recinto, aún en el caso de que se trate de un recinto alterno.

Cabe señalar que la disposición prevista en el artículo cuarto del Acuerdo citado respondía a las circunstancias de movilización social que entre sus partidarios y simpatizantes había desarrollado el jefe de Gobierno del Distrito Federal, para expresar su inconformidad con el procedimiento de desafuero; además de que su partido político en ocasiones anteriores había optado por la estrategia de tomar el edificio de la Cámara de Diputados entre sus acciones de protesta, otra manera de vincular la política con el derecho.

3. Antecedentes del caso en estudio

Además de los medios de protección -inmunidad constitucional- y de control de las responsabilidades de los servidores públicos de primer nivel del gobierno mexicanos -juicio político y declaración de procedencia-, es importante tener presente la existencia de los siguientes medios de control constitucional inter-órganos a cargo de los tribunales de la Federación: juicio

de amparo, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad y el sistema de medios de impugnación en materia electoral, cuyo fundamento constitucional, por su parte, se encuentra en los artículos 103 y 107 para el caso del juicio de amparo; 105 para la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad y 99 para el sistema de medios de impugnación en materia electoral, todos de la Ley Fundamental; cada uno con su ley secundaria respectiva: Ley de Amparo, Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respectivamente.

Sin embargo, solo en el caso del amparo y de los medios de impugnación electorales los titulares de la acción procesal podían ser los particulares, de ahí la importancia fundamental que, para la defensa de las garantías individuales del gobernado previstas entonces en la Constitución, hoy derechos humanos, tenía y sigue teniendo en el sistema jurídico mexicano el juicio de amparo, como última instancia protectora de garantías individuales, entonces, y derechos humanos hoy.

El juicio de amparo, por su parte, se regulaba entonces por la Ley de Amparo publicada el 10 de enero de 1936 -abrogada al ser publicada la Ley de Amparo vigente de 2 de abril de 2013-, el cual se caracterizaba entonces como ahora de un doble procedimiento para examinar el fondo de las violaciones constitucionales reclamadas por los quejosos a las autoridades responsables, así como para suspender provisional y definitivamente los actos reclamados hasta en tanto se resolviese el fondo del asunto, a efecto de no dejar sin materia el juicio de protección constitucional del gobernado.

La Ley de Amparo tenía y tiene su propio sistema de interposición de recursos, establece la posibilidad de abrir diversos incidentes además del incidente de suspensión del acto reclamado, como es el caso del incidente de violación a la suspensión del acto reclamado. Asimismo, la Ley de Amparo dedicaba y dedica, como ya se ha comentado, un capítulo a la

tipificación de los delitos que pudieran ser cometidos durante la tramitación del juicio de amparo. Cabe reiterar que en el año 2008 hubo una profunda transformación de las instituciones y procedimientos del proceso penal en México, para convertirlo en un proceso acusatorio y oral, pero dicho cambio no afecta la comprensión de la litis planteada en el asunto que nos ocupa.

Es en ese contexto constitucional y legal en el que con motivo de la expropiación de un predio en el año dos mil -por parte de la entonces jefa del Departamento del Distrito Federal, Rosario Robles Berlanga, antecesora inmediata en el cargo de Andrés Manuel López Obrador, para efecto de abrir vialidades en la zona de mayor desarrollo urbano moderno del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, la zona de Santa Fe, al poniente de la ciudad-, el propietario de dicho predio se amparó y solicitó la suspensión del acto reclamado, entre otros, para el efecto de que no fuese bloqueado el acceso a su predio en la fracción que no le fue expropiada.

El juez de distrito competente otorgó la suspensión definitiva del acto reclamado, pero los trabajos de apertura de vialidades que bloqueaban el acceso al resto del predio del cual una fracción había sido expropiada fueron continuados, motivo por el cual el quejoso promovió un incidente de inejecución de la suspensión del acto reclamado cuya resolución le fue favorable, así como la del recurso de revisión de ésta dictada por el tribunal de alzada. En ambos casos uno de los resolutivos ordenaba dar vista al Ministerio Público de la Federación por la comisión del delito de incumplimiento de la suspensión del acto reclamado. Es con este motivo que el Ministerio Público solicitó la declaración de procedencia a efecto de levantar la inmunidad constitucional del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, para que éste fuese sometido a la justicia a cargo del tribunal penal competente.

A la complejidad técnico jurídica que de suyo podía tener el asunto, habría que agregar el componente político ya mencionado de que el jefe de Gobierno era el natural candidato

a la presidencia de la República a ser postulado por su partido político, mismo del que antes de ser jefe de Gobierno había sido su líder nacional. Por lo que el conflicto derivado de la oportunidad de fincar responsabilidades legales a un servidor público del más alto nivel, se hacía más agudo al tratarse de un seguro candidato a la presidencia de la República. El conflicto entre política y derecho, insisto, era más que evidente.

4. Fundamentación y argumentación

Hay dos documentos que examinan de manera minuciosa la complejidad técnico jurídica del caso: el dictamen de la Sección Instructora y el voto particular del propio presidente de la Sección Instructora, diputado Horacio Duarte⁴³. Pero igual importancia ya no solamente jurídica sino para efecto del debate político ante la opinión pública nacional y no solo ante el Pleno de la Asamblea donde fueron pronunciados, son los discursos del representante del Ministerio Público Federal para fundamentar su acusación y su solicitud de desafuero, y la defensa formulada por el propio servidor público imputado. No es el propósito de este trabajo estudiar la pertinencia de sus argumentos -los cuales, en todo caso, correspondía al juez penal y al juez de amparo resolver sobre su oportunidad y pertinencia- sino solo de resumirlos de la manera más breve posible para lo cual se transcriben sus partes esenciales⁴⁴.

⁴³ Cabe señalar que el presidente de la Sección Instructora, diputado Horacio Duarte -entonces del Partido de la Revolución Democrática, hoy del partido Movimiento de Renovación Nacional fundado por Andrés Manuel López Obrador- no firmó el dictamen de la Sección Instructora que presidía y, en cambio, presentó su voto particular. Más recientemente, durante los trabajos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el presidente de su Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, diputado constituyente Manuel Díaz Infante, firmó el dictamen respectivo y al mismo tiempo presentó su voto particular.

⁴⁴ Fuente: <http://cronica.diputados.gob.mx/PDF/59/2005/abr/050407-1.pdf> Los debates y documentos de la sesión de la Cámara de Diputados del 7 de febrero de 2005 que se transcriben más adelante son citados conforme a la página correspondiente del tomo I del Diario de los Debates de esa fecha, consultados

En la sesión ordinaria celebrada el 7 de abril de 2005, la Cámara de Diputados se erigió en Jurado de Procedencia para conocer y votar el dictamen de la Sección Instructora. Al efecto, el dictamen ponía a consideración del Pleno aprobar que había lugar a proceder penalmente en contra del jefe de Gobierno, que éste quedara separado del encargo en tanto estuviese sujeto a proceso penal y a disposición de las autoridades competentes, así como dejar “intocadas las facultades legales del Ministerio Público de la Federación y las autoridades jurisdiccionales, para que en ejercicio de sus funciones, realicen las actuaciones que consideren pertinentes”. En el considerando décimo del dictamen de la Sección Instructora se concluye lo siguiente:

En conclusión, tal y como se analizó en los CONSIDERANDOS anteriores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, no aportó elementos que desvirtuaran la solicitud de Declaración de Procedencia hecha por el Agente del Ministerio Público de la Federación, Titular de la Mesa 4 de la Dirección de Delitos Previstos en Leyes Especiales Área “B” de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales, de la Procuraduría General de la República, y que, por su parte, dicha autoridad proporcionó datos suficientes y adecuadamente soportados para justificar la remoción del obstáculo procedimental del que actualmente goza el servidor público imputado, por lo que hace al DELITO DE VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN, del que ha acreditado su existencia y la probable responsabilidad del imputado; en consecuencia, al encontrarse reunidos los requisitos contemplados en el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, esta Sección Instructora propone a la H. Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión declare que ha

el 25 de abril de 2019 en el micrositio del Diario de los Debates en la página web de la Cámara de Diputados.

lugar a proceder penalmente en contra del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, a fin de que responda por la conducta delictiva precisada. Dicha declaración, en su caso, tendrá el efecto de que el imputado quede separado de su cargo como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quedando a disposición de las autoridades competentes para que actúen conforme a sus facultades legales, tomando en consideración que no se ha prejuzgado respecto a la existencia del delito y la probable responsabilidad.⁴⁵

Por su parte, el diputado Horacio Duarte, para proponer en su voto particular que no había lugar a proceder penalmente y que debería subsistir el fuero del jefe de Gobierno, sostuvo lo siguiente entre otros argumentos esgrimidos para sembrar una duda razonable sobre la pertinencia de la acusación:

No obstante que a criterio del Juez y del solicitante de la Declaración de Procedencia, el Jefe de Gobierno, no dio cumplimiento con la suspensión definitiva concedida el catorce de marzo de dos mil uno, ello no ocurrió ya que a pesar de que se había estado desobedeciendo un auto de suspensión debidamente notificado, en el presente caso no era factible dar vista al Ministerio Público, a efecto de que ejercite acción penal en contra del Jefe de Gobierno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 206 de la Ley de Amparo, pues la denuncia respectiva debe quedar sin materia.

Se afirma lo anterior en virtud de que el quejoso basó su denuncia en que a pesar de la medida cautelar decretada por el Juez, el catorce de marzo de dos mil uno, el Jefe de Gobierno, no paralizaba los trabajos de apertura de vialidades sólo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado “El Encino”,

⁴⁵ Tomo I, pp. 34-35.

así como para que se abstuviera de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa.

De igual forma, de las constancias se advierte que mediante acuerdo de fecha trece de febrero de dos mil dos, el Juez requirió al Jefe de Gobierno para que en un término de tres días retirara toda la maquinaria y equipo de construcción que se encontraba en las fracciones expropiadas a la parte quejosa, requerimiento con el que dio cumplimiento mediante promoción de fecha veinte de febrero de dos mil dos.

Como se puede observar el Jefe de Gobierno, emitió una determinación, como lo fue la promoción de la fecha citada, con la intención de dar cumplimiento con la medida cautelar que se había estimado infringida.

Bajo esa premisa, es claro que con dicha actuación se cumplió con el objeto primordial de la medida cautelar que era la de paralizar los trabajos de apertura de vialidades sólo en la parte de las fracciones expropiadas que servían de acceso al predio denominado “El Encino”, así como abstenerse de bloquear y cancelar los accesos al predio de la quejosa; por tanto, debe considerarse que con dicha cuestión ha quedado demostrada la sana intención de someterse al cumplimiento de la medida suspensorial que se estimó violada, por lo que debe de tomarse en cuenta y declarar sin materia la denuncia relativa, sin que haya lugar a dar vista al Ministerio Público, pues el objeto del juicio de amparo y de las resoluciones interlocutorias que se dicten en el incidente de suspensión no radica en imponer sanciones a las autoridades que incurran en ellas, sino de dar cumplimiento con la suspensión definitiva concedida.⁴⁶

⁴⁶ Tomo I, p. 55.

Por su parte, el licenciado Carlos Javier Vega Memije, representante del Ministerio Público Federal, expuso ante el Pleno de la Cámara de Diputados:

La declaración de procedencia tiene como objeto remover la protección constitucional al jefe de Gobierno de la capital para que se someta a la jurisdicción de los tribunales y sean éstos quienes decidan sobre la responsabilidad penal. Debe destacarse que el asunto que nos ocupa no inició en la Procuraduría General de la República por denuncia de un particular sino por la vista ordenada por un juez en autos de fecha 30 de agosto de 2001, en el cual textualmente se dice:

“Primero. Se declara fundado el incidente de violación a la suspensión definitiva.

“Considerando Tercero. Toda vez que se ha continuado con los trabajos de apertura de las vialidades denominadas Carlos Graef Fernández y Vasco de Quiroga en el predio denominado El Encino, particularmente en las fracciones que fueron expropiadas, se continúan construyendo vialidades en comento, por lo que se efectúan trabajos de remoción y movimientos de tierra, lo que pone de manifiesto que el jefe de Gobierno del Distrito Federal ha controvertido la suspensión definitiva decretada en resolución del 14 de marzo de 2001.

“Segundo. Para los efectos precisados en la parte final del considerando tercero de la resolución, gírese en su oportunidad atento oficio al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, a efecto de que proceda en los términos de lo dispuesto en el artículo 206 de la Ley de Amparo respecto de los hechos materia de esta denuncia de violación de la suspensión.” Termina la cita.

Entonces, queda claro que la investigación inicia por denuncia del propio juez de amparo, que resolvió que se había desobedecido la suspensión por él ordenada. Así es: la referida autoridad judicial hizo de nuestro conocimiento que el jefe de Gobierno del Distrito Federal, abusando de su poder, desacató la suspensión otorgada a un particular. De las constancias se demuestra en forma inequívoca que durante 11 meses consecutivos –óigase bien: ¡durante 11 meses consecutivos!– el jefe de Gobierno del Distrito Federal, abusando de su poder, desacató la orden, expresa y clara, de que debía suspender las obras de apertura de vialidades en un predio cuya expropiación estaba cuestionada por ilegal, y que debía abstenerse de cancelar o bloquear al propietario los accesos al predio El Encino. Es de destacar que la orden del juez fue debidamente notificada el día 22 de marzo de 2001 y, no obstante ello, la suspensión fue desobedecida. La violación de la suspensión fue declarada por el juez el 30 de agosto de 2001 y, después de ello, durante cuatro ocasiones más, recibió al jefe de Gobierno para que le informara sobre el cumplimiento de esta suspensión, sin que la misma haya sido obedecida en los términos de ley.⁴⁷

A su vez, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, sostuvo entre sus argumentos lo siguiente:

Por último, preguntaría a ustedes: ¿dónde están el dolo y la mala fe si el camino no se construyó? Y aquí quiero aclarar algo: tres veces el licenciado Memije habló de que en 11 meses se incumplió la decisión del juez; es decir, 11 meses llevó la violación del amparo. Estamos hablando de 200 metros: si hubiese dolo, mala fe, abuso de autoridad, ¿ustedes creen que en 11 meses no

⁴⁷ Tomo I, p. 61.

hubiésemos terminado de hacer el camino? No fue así. Tuvimos que hacer un camino alternativo para comunicar el hospital ABC, y ahí va a quedar la brecha, que constata que no hubo ningún desacato. El dolo y la mala fe son de quien me acusa o de quienes me acusan; tengo la conciencia tranquila. Desde hace muchos años que lucho por mis ideas; lo hago apegado a principios. Uno de éstos es precisamente hablar con la verdad y conducirme con rectitud. Tengo la certeza absoluta de que no se me juzga por violar la ley sino por mi manera de pensar y actuar y por lo que pueda representar, junto con otros mexicanos, para el futuro de nuestra patria.

Atendamos lo evidente, diputadas y diputados: en México hoy se debaten dos proyectos de nación, y de nación en la globalidad, distintos y contrapuestos, y a los que verdaderamente mandan, junto con los que malgobiernan al país, les preocupa y les molesta que nuestro programa en la ciudad de crecimiento económico, generación de empleos, construcción de obras públicas, de educación, salud y vivienda y de apoyo a los más humildes y olvidados se propague cada día más, se acredite entre la gente y se aplique a nivel nacional. Ése es el fondo del asunto. Por eso y por ninguna otra causa nos quieren atajar y me quieren quitar mis derechos políticos con miras a las elecciones de 2006. Quienes me difaman, calumnian y acusan son los que se creen amos y señores de México, son los que en verdad dominan y mandan en las cúpulas del PRI y del PAN, son los que mantienen a toda costa una política antipopular y entreguista, son los que ambicionan las privatizaciones del petróleo y de la industria eléctrica, algo que aún no consiguen tras la entrega sucesiva de los bienes nacionales.

Son los que utilizan el Estado para defender intereses particulares y rescatar instituciones financieras en quiebra, son los que al mismo tiempo consideran el

Estado una carga y quieren desvanecerlo en todo lo tocante a la promoción del bienestar de los pobres y de los desposeídos, que es también, si bien se ve, el bienestar de una nación corroída por la desigualdad. Son los que manejan el truco de llamar “populismo” o “paternalismo” a lo poco que se destina en beneficio de las mayorías, pero nombran “fomento” o “rescate” a lo mucho que se entrega a las minorías rapaces. Son los partidarios de privatizar las ganancias y de socializar las pérdidas, son los que han triplicado en 20 años la deuda pública de México, son los que defienden la política económica imperante, no obstante su serie de fracasos que dan como resultado el cero crecimiento y el aumento constante del desempleo.⁴⁸

En dicha sesión el dictamen de la Sección Instructora fue aprobado. Se emitieron 360 votos en pro, 127 en contra y 2 abstenciones. La movilización social en contra de la resolución adoptada por la Cámara de Diputados, promovida y encabezada por el propio jefe de Gobierno, trajo como consecuencia que la acción penal intentada por el Ministerio Público Federal no prosperara y que el jefe de Gobierno continuara en su cargo. Hoy, Andrés Manuel López Obrador es presidente de la República Mexicana para el periodo 20018-2024.

5. La relación indisoluble

En principio, la diferencia entre política y derecho es necesariamente semántica y conceptual. A la palabra *derecho* el *Diccionario de la Lengua Española* le asigna por lo menos 31 sentidos, uno de ellos es: “Facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establecen en nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella”. En tanto que la *política* es definida como “perteneciente o relativo a la actividad política” o bien “Dícese de quien interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado”.

⁴⁸ Tomo I, pp. 64 y 65.

El *Diccionario de Filosofía* define al *derecho* “En sentido general y fundamental, (como) la técnica de la coexistencia humana, o sea la técnica dirigida a hacer posible la coexistencia de los hombres. Como técnica, el D. se concreta en un conjunto de *reglas* (que en este caso son leyes o normas), y tales reglas tienen por objeto el *comportamiento intersubjetivo*, o sea el comportamiento recíproco de los hombres entre sí”. En tanto que por *política* entiende “1) la doctrina del derecho y de la moral; 2) la teoría del Estado; 3) el arte o la ciencia de gobernar; 4) el estudio de los comportamientos intersubjetivos”.

Para el *Diccionario de Ciencia Política*, la política es “conflicto público de intereses bajo las condiciones del poder y también de una necesidad de consenso. Aquí se trata sobre todo de llegar a un acuerdo respecto a las premisas fundamentales del procedimiento, pero también de contenido, que por lo menos hagan posible el discurso sobre la existencia a futuro, la capacidad de acción y la convivencia de los seres humanos”⁴⁹.

Por su parte, el *Diccionario Jurídico Mexicano* analiza las diversas nociones del derecho como orden jurídico, sistema normativo, en su naturaleza institucional, como orden coactivo, como reclamo justificado y en su significado valorativo, usos diferentes que no son intercambiables ni pueden reunirse para un género común pues se refieren a cosas diferentes, por lo que concluye que “El uso apropiado de la expresión ‘derecho’ requiere, por tanto, un adecuado deslinde y una muy precisa determinación”⁵⁰.

En su estudio para construir una teoría general de la política, Norberto Bobbio nos recuerda que “Con un lenguaje tomado de la economía, Weber define al Estado como el detentador del monopolio de la coacción física legítima. Para Kelsen el Estado es un ordenamiento coercitivo, en particular: “El Estado es una

⁴⁹ Dieter Nohlen en colaboración con Rainer-Olaf Schultze, Tomo I, A-I, p. 242.

⁵⁰ D-H, pp. 923-932.

organización política porque es un ordenamiento que regula el uso de la fuerza”⁵¹.

Para Edgar Bodenheimer, por su parte, “el Derecho es un término medio entre la anarquía y el despotismo. El peligro de la anarquía consiste en la posibilidad de un abuso arbitrario de poder por parte de todos y cada uno de los individuos. El riesgo del despotismo estriba en la posibilidad del abuso arbitrario de poder por parte de un hombre”⁵².

En realidad, la política puede ser identificada en alguno de los tres sentidos siguientes: como una actividad dirigida a alcanzar, mantener y ejercer el poder; como una lucha entre detentadores de intereses opuestos o como actividad orientada hacia la consecución de un fin que la legitima. Desde una perspectiva de los actores políticos, Manuel Alcántara Sáez⁵³ los ubica en alguna de las cuatro áreas siguientes: cargos de elección popular; altos cargos de libre designación o de confianza de la administración pública; puestos de responsabilidad orgánica y de asesoría en el seno de los partidos y asociaciones políticas, así como aquéllos que habiendo estado en alguna de las situaciones anteriores continúan ejerciendo una influencia en la toma de decisiones públicas.

En tanto que el *derecho* puede ser identificado como las reglas de juego en la búsqueda, conservación y ejercicio del poder; reglas que deben ser respetadas por los involucrados, en el entendido de que cuando no es el caso los actores se colocan en los extremos del juego político democrático con el riesgo de salir del mismo. En su libro *En las fronteras de la democracia*, Guy Hermet advierte que “La plebe urbana no cree en la virtud de las urnas y en la delicia abstracta del juego parlamentario. El demagogo las sustituye con la política ‘vívida’ de las grandes manifestaciones en la calle, el placer de su propia

⁵¹ *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, p. 110.

⁵² *Teoría del Derecho*, p. 32.

⁵³ *El oficio de político*, p. 91-92.

aclamación...”⁵⁴. Se puede caer entonces en lo que Badie y Hermet⁵⁵ llaman las expresiones fuera del sistema: terrorismo, golpe de Estado y revoluciones. Corresponde entonces a los actores, en ese juego de vencidas que es la política, asumir cada uno el desafío que entraña ceder o resistir. Es el momento en el cual la relación indisoluble entre política y derecho transita de la retroalimentación recíproca a la sustitución: o se aplica la ley pase lo que pase o se admite la negociación política que será solo para continuar la lucha por el poder en una nueva etapa de un juego apasionante por inacabable.

6. Bibliografía

- Abbagnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición 1998, Segunda reimpresión 2000, México.
- Alcántara Sáez, Manuel, *El oficio de político*, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México 2014.
- Badie, Bertrand, Hermet, Guy, *Política comparada*, Fondo de Cultura Económica, México 1993.
- Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, Primera edición en español 1989, Decimotercera reimpresión 2009, México.
- Bodenheimer, Edgar, *Teoría del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, Primera edición en inglés 1940, Tercera edición en español (Colección Popular) 1964, México.
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Flores, México 2018.

⁵⁴ *En las fronteras...*, p. 133.

⁵⁵ *Política comparada*, pp. 265-292.

-, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.
-, Gómez-Galvarriato Freer, Aurora (Coordinadores), *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, Cuarta edición: octubre de 2009, Segunda reimpresión: agosto de 2011.
- Hermet, Guy, *En las fronteras de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Primera edición en francés 1983, Primera edición en español 1989, Segunda reimpresión 1996, México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Sexta edición, México 1993.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel Derecho, España 2018.
- Nohlen, Dieter en colaboración con Schultze, Rainer-Olaf, *Diccionario de Ciencia Política*, 2 tomos, Editorial Porrúa, El Colegio de Veracruz, México 2006.
- Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (Editor), Nohlen, Dieter (Prólogo), *Fundamentos, teorías e ideas políticas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2014.
- Xalapa, Veracruz, abril de 2019.
- Dr. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández.
- Investigador del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa.

ENTRE LA DEPREDACIÓN Y LA INDIFERENCIA

Erwin Allwith Chilopa Rodríguez*
Ubaldo Márquez Roa*

Sumario: 1. *¿Los derechos humanos o monedas de cambios?* 2. *Entre la depredación y la indiferencia.* 3. Las personas transexuales y su realidad en el contexto mexicano. 4. La desactualización del sistema jurídico en materia de transexualidad. *Conclusión.* *Fuentes de información*

Resumen:

El presente estudio establece la forma en la cual la violencia política ha influido en la democracia del país, de igual manera hace un breve recorrido desde el enfoque social y jurídico sobre el impacto que posee la misma sobre la situación de la paridad de género. Todo lo anterior a fin de establecer una nueva redimensión de la violencia política, ello con la finalidad de no solamente percibirla como una violencia durante las elecciones.

Palabras claves: violencia, violencia política, agresividad, democracia, paridad de género.

1. ¿Los derechos humanos son monedas de cambio?

Los derechos humanos siempre han sido la piedra angular de toda sociedad democrática, sin embargo, pareciera ser que son una moneda de cambio entre la comunidad internacional gracias

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Xalapa, Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Escuela Libre de Derecho de Puebla, Doctor en Derecho por la Escuela Libre de Derecho de Puebla, Catedrático de la Licenciatura de la Universidad de Xalapa y autor del libro los derechos humanos en el derecho civil y familiar.

* Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho de Puebla y Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la Escuela Libre de Derecho de Puebla, Oficial Administrativo del Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Puebla, Actuario Judicial en el Juzgado Décimo Quinto de Distrito en el Estado de Veracruz, Secretario del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región.

a la globalización; lo anterior debido a las múltiples presiones internacionales y las negociaciones en el plano internacional, de manera que usando los términos ánglicos diríamos, si no estas *In* estas *Out*, es decir, si no estas dentro te encuentras fuera, ¿pero dentro de qué y fuera de qué? Bueno tal parecería que se habla de los regímenes de protección de los derechos humanos, sin embargo, la realidad no es así, de lo que te encuentras *in o out*, es de la influencia monetaria de la comunidad internacional. México vive en una llamada promiscuidad diplomática, es decir, el Estado mexicano a fin de quedar bien con la comunidad internacional firma casi todos los tratados relativos a los derechos humanos, no obstante, poco de ellos logra cumplir, entonces existe una falta de compromiso por parte de las autoridades y potestades para observarlos, y por ello continúan existiendo violaciones a los derechos humanos.

El ex presidente Felipe Calderón Hinojosa fue quien hizo que los ojos de la comunidad internacional voltearan al plano mexicano, al establecer que en México existía una situación de guerra contra el narcotráfico, el mencionar estas palabras preocuparon a la comunidad internacional y se percataron de la ineffectividad del sistema jurídico. Todos los tratados de derechos humanos son parte del *Pact sunt servanda*, es decir, los Estados tiene la obligación y deber de cumplir dichas disposiciones y deben ser cumplidos por ellas de buena fe, los países no pueden invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, ello lo señala la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en su artículo 26 y 27.

¿Por qué México firma tratados en materia de derechos humanos si no los va a cumplir? La respuesta es sencilla, el Estado mexicano tiene buenas intenciones al firmar estos tratados, pero el mundo no gira por las buenas intenciones. México firma tratados internacionales con la finalidad de obtener prestamos del banco mundial y lograr atraer una mejor inversión extranjera.

Nos encontramos en una cultura democrática que decae en un sistema jurídico que solamente se encuentra en tinta y pocas veces se concreta en la realidad, pues pocos son los casos en los que en verdad se entre al estudio de fondo por violaciones a los derechos humanos.

2. Entre la depredación y la indiferencia

Mucho hemos escuchado hablar de la violencia y de la violencia política, parecieran ser términos tan comunes que no necesitarían una definición. ¿Pero realmente comprendemos todo lo que implican los mismos? ¿Es la violencia parte de la condición humana? ¿Cómo se genera la violencia política? Primeramente, debemos establecer lo que significa el término violencia, al respecto la Organización Mundial de la Salud, la ha señalado como el uso intencional de la fuerza física, las amenazas contra uno mismo, contra otra persona, un grupo o una comunidad que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga como consecuencia un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo, o la muerte. (OMS recuperado de [https://www.who.int/topics/violence/es/.](https://www.who.int/topics/violence/es/))

Para comprender si la violencia forma parte de la condición humana, es necesario señalar que existe una gran diferencia entre la agresividad y la violencia, la primera forma parte de su instinto natural, mientras que la segunda es propiciada por el ambiente en el cual se desenvuelve. Al respecto podemos señalar que el ser humano se vuelve agresivo cuando presente que su persona, su familia o sus propiedades se encuentran en peligro, y toma la decisión de defenderlas, es decir, la agresividad es una reacción natural frente a una amenaza. (Bauman, 1997,20) La agresividad es innata no opera en el ser humano aisladamente sino en interacción con mecanismo biológicos de expresión y conocimientos de las emociones. Sin embargo, desde un aspecto cultural, se realiza una hipertrofia de la agresividad, y de volver un instinto de supervivencia natural, pasa a ser una conducta dañina, para el ser humano y la comunidad, de manera que desde el ámbito social cultural se deforma la agresividad tornándose

entonces en violencia. La violencia puede verse como un hecho o como una secuencia de hechos sujeta a interpretaciones, la violencia puede leerse como un texto imposible de entenderse fuera de su contexto. Si deseamos catalogar la violencia se podría realizar con base en algunas circunstancias tal y como lo señala los informes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que permiten la generación de violencia han sido:

- La mala gobernanza.
- Las normas culturales.
- Las normas sociales.
- El género.
- El Estado de derecho deficiente.
- El desempleo.
- La desigualdad de ingresos, y la desigualdad de ingresos conforme al género.
- Cambios sociales rápidos y oportunidades educativas limitadas.

Lo anterior de conformidad con el informe mundial de la prevención de la violencia, en ese orden de ideas, es posible señalar que el fenómeno de la violencia se análoga a situaciones de exclusión, marginalidad e injusticia social, lo cual finalmente deriva una mala planeación o ejecución de las políticas públicas.

Las situaciones de violencia suceden bajo un tiempo y un contexto determinado, la violencia ocurre durante el tiempo, y que como tal el entorno en que ocurre se transforma en un antes, un durante y un después, lo cual se mide en su motivos o motivaciones, su ejecución y las consecuencias que conlleva. Entonces la violencia es un concepto socialmente construido y que transforma la conducta de los seres humanos, conforme a la preferencia de las circunstancias que lo rodean en ese contexto histórico social y cultural determinado.

Conforme al párrafo anterior podríamos mencionar que la violencia de género, se basa en las categorías sexuales y

naturales de hombres y mujeres, las cuales se construyen a través de un dispositivo de relaciones sociales, ya que sin los otros (sexo contrario) no es posible sentirse naturalmente hombre o mujer, la homofobia, también encuentra sus raíces en la violencia de género; lo anterior sin lugar a duda impacta en la paridad de género, los esquemas de gobierno y la distribución del poder público. No obstante, la violencia siempre ha formado parte de la cultura democrática y la distribución del poder, ejemplo de ellos han sido los movimientos de reivindicación de derechos, tanto de las mujeres como de los afrodescendientes y de la comunidad LGBTTTI (Lesbiana, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Trasvesti, Intersexual) e inclusive la categoría “Queer”, movimientos que podrían ser considerados reivindicatorios de derechos (movimientos agresivos pero no violentos) mientras las políticas de agresión contra estos grupos u omisión al reconocimientos de derechos tales como la igualdad y la no discriminación son consideradas dentro de la violencia de un esquema gubernamental.

Como uso central de la cultura la violencia se torna una serie de modos, usos y actitudes políticas, sociales y doctrinales de una época a otra. El carácter violento del ser humano posee dos enfoques, el primero desde una situación singular y el segundo dentro de la colectividad, el segundo aspecto sirve como indicador respecto de lo que sucede en la vida política de un país. (Hendel, 2017; 65)

La violencia y la agresión son instrumentos de las estrategias de movilización política, por la cual un colectivo recurre en determinadas condiciones de antagonismo. La violencia puede tornarse en una forma de política sea como un factor represor, o bien como un aparente instrumento liberador de la opresión, sin embargo, el resultado nunca es el esperado, los movimientos guerrilleros, insurgentes e incluso las denominadas autodefensas, responden a través del factor biológico, que es la agresión en contra de una amenaza que atente contra su propiedad o su familia, pero se vuelve una política de violencia cuando las personas la ocupan como un modo operativo fuera

del marco legal, no obstante, dicha actuación se encuentra justificada si el Estado no brinda los mecanismos de seguridad que resulten idóneos para garantizar la seguridad de la población; de manera que el Estado estaría ocupando una violencia por omisión. Desde la visión de Kant los procedimientos utilizados en los actos de conocimiento construyen juicios evaluativos sobre el estado o situación en que se encuentra término funcionalidad social estructurada. Bajo ese tenor es posible señalar que la violencia es uno de los factores que pueden ayudar a explicar los modos de distribución del poder político entre los grupos sociales y las instituciones que figuraban al interior y entre los márgenes del Estado restauracionista, es decir, de aquel gobierno que desea volver a un régimen de derecho a partir de una situación en la cual existió un golpe de Estado o algún tipo de sublevación; de manera que desde una crítica objetiva habría que establecer de suyo el imperativo ético, político y por tanto históricos en el cual se realizó la violencia política, para actuar frente a las anomalías que detecta en la estructura o situación examinada, a fin de tratar que no se repita, cuestión que en ocasiones no sucede, pues no se establecen cuáles son esas directrices que deben seguirse o bien estableciéndose estas se deforman al sujetarse al sujetarse a intereses particulares.

Lo cierto es que la violencia, concretamente alcanzó su rango más crítico durante el año 2018, sin embargo, durante primer mes del año 2019 se registraron 90 feminicidios, principalmente en Estados como Puebla y el Estado de México. De la misma manera los crímenes de odio han aumentado en algunos estados, como son Veracruz, Guerrero, Quintana Roo, Guerrero, Chihuahua, Puebla, Tamaulipas, el Estado de México. Así mismo, mediante comunicado oficial del Congreso de la Nación en concreto en su Boletín No. 1159, se ha señalado que México ocupa el segundo lugar en crímenes de odio, solamente detrás de Brasil, por lo que respecta a la homofobia. (Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Febrero/28/1159-Mexico-ocupa-el->

[segundo-lugar-en-crímenes-de-odio-primordial-crear-una-ley-general-de-diversidad-sexual consultado en fecha 06/08/2019\)](#)

Constantemente el ser humano demuestra su poder por medio de la violencia, al someter a su enemigo a la voluntad, la degradación constante del enemigo refiere propiamente a una situación de desventaja, el derecho es el medio para controlar ese tipo de agresiones, pero cuando las autoridades son omisas en la investigación o no se realizan reformas que garanticen la protección en realidad se llega a una situación de indiferencia, en la que no importa que se genere un mayor número de violencia.

3. Las personas transexuales y su realidad en el contexto mexicano.

La sociedad mexicana durante mucho tiempo se rigió bajo la noción de la existencia de dos géneros uno masculino y otro femenino, asociados forzosamente a la clasificación de hombre y mujer, generándose de esta manera la dualidad entre sexo y género, bajo el esquema del funcionamiento de aquello que es normal y lo que no lo es, ello genera una situación de segregación entre los distintos grupos de personas vulnerables, entre ellos encontramos a las personas transexuales.

Las personas transexuales suelen ser objeto de prejuicios lo que ha dado pie a la discriminación sea directa o de forma indirecta, a través de las categorías sospechosas, este tipo de exclusión se basa en la percepción de las identidades trans son una desviación de la conducta, catalogándolas erróneamente como trastornos de la conducta, a pesar de que esta concepción fuese sido desmentida por la Organización Mundial de la Salud, (De Benito El País) la condición primigenia de la naturaleza del ser humano tiende a repudiar aquello que es diferente y no encaja en los parámetros de normalidad, muchas veces eso genera las diferentes burlas y acoso a los grupos vulnerables.

La frase de Simone de Beauvoir que versa “Una no nace mujer, se convierte en mujer”, (Beuvoir, 2005) puede ser interpretada

en la línea de construcción del binomio esencial versus el constituido, entre lo natural y los cultura. De la misma manera nos lleva a pensar que los seres humanos buscan expresar su identidad y sentirse identificados con la misma, pretende en algunas ocasiones que su psique concuerde con su apariencia externa. Situaciones como la transexualidad son ampliamente identificables los señalado con anterioridad, la transexualidad es considerada como el cruce y la mezcla de dos sexos, al pensar en la mujer u hombre biológico frente a la identidad cruzada, la transexualidad resulta un estado de transito del hombre a la mujer o viceversa.

En ciertas ocasiones la transexualidad se muestra desde la infancia entre los niños y niñas, los lleva a querer ser princesas, hadas o superhéroes, en ocasiones a querer ser juez que decida sobre el nombre y el sexo de su persona. De manera que estas personas responden a sentirse prisionero de la sociedad que establece normas rígidas e inflexibles que no les permite vivir con tranquilidad. (Gavilan, 2016; 20-21) Al señalar la frase Simone de Beauvoir pretende expresar que la feminidad no depende de la naturaleza biológica, sino que se adquiere culturalmente, bajo los juegos de roles que hemos señalado con anterioridad. Esto se debe principalmente a la clasificación binaria de géneros que descansa en la genitalidad más no cubre la pluralidad de las experiencias subjetivas.

La diversidad de sus experiencias desborda los sistemas de clasificatorios basados conceptualmente en términos de oposición diomórfica de registro dual, es decir hombre o mujer. (Nieto, 2008; 418)

El ser humano tiene la creencia que el *status quo* de la forma de pensar de su sociedad en ese momento es el ideal, por ende, tener una ideología contraria o actuar de una forma inversa a los cánones sociales y jurídicos impuestos o auto impuestos rompe esa armonía traducida en el bienestar común. El concepto de pluralismo se desarrolla a lo largo de la trayectoria que va de la intolerancia a la tolerancia, de la tolerancia al respeto del disenso

y después, mediante ese respeto, a creer en el valor de la diversidad.(Sartori, 2001; 31) La tolerancia y aceptación proviene desde la concepción primigenia de los cuerpos, porque establece los roles de género acuerdo al sexo y categoriza conforme a la norma y la exclusión, siendo así el cuerpo es fronterizo se encuentra relacionado bidireccionalmente en el entorno sociocultural que los constituye y aquel que es constituido por su persona, para mejor comprensión analicemos la siguiente tabla:

Norma (o lo aceptable)			Exclusión
Sexo	Masculino	Femenino	Intersexual
Genero	Hombre	Mujer	transexual
Rol de genero	Masculinidad	Feminidad	Mujer masculina, hombre afeminado
Orientación sexual	heterosexualidad	Heterosexual	Homosexual, lesbiana, bisexual, panasexual, Queer

Estas son las categorías de normalización aceptable para el ser humano, por ello es que la discriminación en torno a las preferencias sexuales sea tan marcada, al que establece una idea de lo que resulta normal y lo anormal, siendo así el último debe ser excluido. El cuerpo se convierte en un lugar fronterizo entre el adentro y el afuera, entre una serie de binomios cuyo funcionamiento es similar, el ser mujer u hombre implica en principio tener un determinado cuerpo. Por lo que el primer acercamiento se basa en el binomio mente-cuerpo, lo cual se representa en la tradición occidental y concibe al cuerpo como atributo del sujeto, más específico como el contenedor de su ser. La concepción de la sexualidad y los roles de género se impregnan de las visiones particulares de cada individuo como de la visión realizada por la colectividad.

El término *queer* surgió como una forma de insulto, no obstante, esta terminología atrae a una generación más joven que quiere resistirse a la política más institucionalizada y reformista, generalmente caracterizada como "lesbiana y gay"; es decir pretende abrir la puerta al reconocimiento de las personas trans o intersexuales. El adjetivo *queer* será cuestionado, remodelado y considerado obsoleto en la medida en que no ceda a las demandas que se oponen a él precisamente a causa de las exclusiones que lo movilizan. (Butler 2002; 318-321) Entre el Estado y el individuo, el sexo se ha convertido en una apuesta, y una apuesta pública, investida por toda una trama de discursos, saberes, análisis y conminaciones. (Foucault, 2014; 27)

La tabla que se presentó respecto a las categorías como normativas aceptables y las que resultaban excluidas, sin duda alguna entraña la existencia del cuerpo sexuado y por consiguiente el género. No obstante, el cuerpo ya no puede ser pensado como una materialidad previa y uniforme, ajena a la cultura y a sus códigos. Los cuales no pueden existir más cerca o más lejos del discurso del poder y del poder en el discurso. El cuerpo es la representación del cuerpo, el cuerpo tiene existencia anterior a los discursos sociales y marcos culturales que hoy lo tratan de identificar. Interpretando las palabras de Judith Butler en las cuales establece:

Más que tener un cuerpo es ser un cuerpo, nos convertimos en un cuerpo y lo negociamos, en un proceso entrecruzado con nuestro devenir, sujetos, estos es individuos, ciertamente, pero dentro de unas coordenadas que nos hacen identificables, reconocibles, a la vez que nos sujetan a sus determinaciones de ser, estar, parecer o devenir. (Butler, 2006; 231)

Es decir, más que tratar de identificar a la persona con un determinado sexo debe interpretársele simplemente como persona. Al tratar de establecer si debe ser hombre o mujer, masculino o femenino, se pierde al sujeto dentro de unas coordenadas socio-culturales que lo permiten volverse un ser

identificable bajo un sexo y por tanto con un rol de género, estimado bajo los estándares que resulten aceptables para la sociedad, impidiéndole, minándole o menospreciándole en el descubrimiento de su verdadera identidad.

Lo cierto es que existen muchos cuerpos distintos, pero nos resistimos a que ninguno escape de ser hombre o mujer, dos únicas posibilidades para distintas materializaciones corporales. Esto nos permite caer en clasificaciones muy cerradas respecto de lo que implica entender como normal, el cuerpo es en sí mismo el portador exterior de la concepción interior, la idea de sujeción permite establecer un control sobre los cuerpos y sobre la ideología a continuación repasemos lo expresado en un texto de Foucault:

El control disciplinario no consiste simplemente en enseñar o en imponer una serie de gestos definidos; impone la mejor relación entre un gesto y la actitud global del cuerpo, que es su condición de eficacia y de rapidez. La docilidad de un cuerpo que puede ser sometido que puede ser utilizado, que puede ser transformado y perfeccionado, implica una coerción ininterrumpida, constante, que vela sobre los procesos de la actividad más que sobre su resultado y ejerce según una codificación que retícula con la mayor aproximación el tiempo, el espacio y los movimientos. El disciplinamiento son los métodos que permiten el control minucioso de las operaciones del cuerpo, que garantizan la sujeción constante de sus fuerzas y les impone una relación de docilidad utilidad. (Foucault, 1975, 140-141)

La concepción de control y sujeción va desde la coacción física hasta la psico-emocional con el sometimiento a normas, códigos sociales y jurídicos. Ello refleja una visión de bipartita de la sexualidad, con lo cual se busca establecer una categoría en la asignación de roles conforme al sexo, la asignación de roles deviene las tareas que deben llevar a cabo los hombres y las

mujeres, lo cual promueve la discriminación. Dentro de las propuestas del feminismo se ha establecido diferencias entre el sexo y el género a fin de evitar el biologismo del cuerpo, y con ello evitar la creación de roles de acuerdo a estos. De este modo el sexo se entiende como una concepción natural, previa, esencial y biológica y el género como una construcción cultural. Sin embargo, pesa más el calificativo social que la determinación biológica, pues la vida social finalmente es aquella que establece la relación jurídica entre los sujetos y la que permite gozar de determinadas garantías de seguridad jurídica.

La frase de Simone de Beauvoir que versa “Una no nace mujer, se convierte en mujer”, puede ser interpretada en la línea de construcción del binomio esencial versus el constituido, entre lo natural y los cultura. De la misma manera nos lleva a pensar que los seres humanos buscan expresar su identidad y sentirse identificados con la misma, pretende en algunas ocasiones que su psique concuerde con su apariencia externa. Situaciones como la transexualidad son ampliamente identificables los señalado con anterioridad, la transexualidad es considerada como el cruce y la mezcla de dos sexos, al pensar en la mujer u hombre biológico frente a la identidad cruzada, la transexualidad resulta un estado de transito del hombre a la mujer o viceversa.

En ciertas ocasiones la transexualidad se muestra desde la infancia entre los niños y niñas, los lleva a querer ser princesas, hadas o superhéroes, en ocasiones a querer ser juez que decida sobre el nombre y el sexo de su persona. De manera que estas personas responden a sentirse prisionero de la sociedad que establece normas rígidas e inflexibles que no les permite vivir con tranquilidad. (Gavilán 2016; 20-21) Al señalar la frase Simone de Beauvoir pretende expresar que la feminidad no depende de la naturaleza biológica, sino que se adquiere culturalmente, bajo los juegos de roles que hemos señalado con anterioridad. Esto se debe principalmente a la clasificación binaria de géneros que descansa en la genitalidad mas no cubre la pluralidad de las experiencias subjetivas. La diversidad de sus experiencias desborda los sistemas de clasificatorios basados

conceptualmente en términos de oposición diomórfica de registro dual, es decir hombre o mujer. (Nieto, 2008, 418)

La asignación conforme al sexo y al género nos abre la puerta para el estudio de diversas figuras que se relacionan con la orientación sexual y la identidad de género, figuras tales como son la homosexualidad, lesbianas, bisexualidad, pana sexualidad, transgenero y la intersexualidad, centremos especial atención en las dos últimas:

- **Transgénero:** Describe a las personas cuya identidad de género y/o expresión de género difiere del sexo biológico que les fue asignado al nacer. Transgénero es una identidad de género, no una orientación sexual y una persona transgénero puede ser heterosexual, gay, lesbiana o bisexual. (ACNUR, UNHCR 2014; 14)
- **Intersexual:** Refiere a una conducta clasificada como un trastorno del desarrollo sexual es una condición en la que un individuo nace con una anatomía reproductiva o sexual y/o patrones de cromosomas que no parecen ajustarse con las típicas nociones biológicas de hombre o mujer. Estas condiciones pueden ser evidentes al nacer, pueden aparecer en la pubertad, o puede que sólo se descubran durante un examen médico. (ibidem)

Estas son algunas de las identidades que se les ha decidido asignar a las personas conforme la sexo, genero, y/o preferencia sexual. Estas personas forman parte de los grupos vulnerables la sociedad mexicana no es la excepción, nuestra sociedad apenas comienza a tolerar y aceptar estas identidades. Las personas con una orientación sexual distinta a la heterosexual han sufrido de diversas persecuciones en distintos países por su orientación sexual y/o su identidad de género, por lo que en ocasiones suelen solicitar asilo o refugio en otros países, algunos tratados como los principios de Yogyakarta establecen una protección a sus derechos y les reconocen como grupos vulnerables, tal y como se señala en el artículo 23 de ese conjunto de principios.

Si bien algunos tratados internacionales respecto a derechos humanos no reconocen explícitamente el derecho a la igualdad sobre la base de la orientación sexual y/o identidad de género, si lo hacen de manera implícita, la discriminación por estos motivos ha sido considerada prohibida por el derecho internacional de derechos humanos; en ocasiones solo basta el temor fundado o la presunción de que exista una posible violación para solicitar asilo. (observación general No. 18 y ACNUR HCR/1P/4/ENG/REV. 3)

4. La desactualización del sistema jurídico en materia de transexualidad.

Las personas miembros de la comunidad LGBTI son mucho más susceptibles de sufrir violencia sexual, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha definido a la violencia sexual como acciones de naturaleza sexual que se cometen contra una persona sin su consentimiento, comprenden la invasión física del cuerpo humano y pueden incluir actos que no involucren penetración o contacto físico alguno. (Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú párr. 306) Las personas miembros de las comunidades LGBTI al igual que cualquier otra persona tienen la necesidad de migrar o de solicitar asilo y refugio en otros países debido a las situaciones de violencia que se desatan en sus países de origen.

Las personas miembros de la comunidad anteriormente mencionadas se encuentran en una situación de vulnerabilidad estructural ya que involucra una violencia y discriminación *per se*, esta violencia relacionada con su orientación sexual e identidad de género es lo que les obliga a migrar, a su vez puede conducir a diversas formas de discriminación contra estas personas en países de tránsito y destino, ejemplo de países en América donde las personas han tenido que migrar o solicitar refugio por la razón de su orientación sexual han sido Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha recibido información sobre las personas transexuales que se dedican al

trabajo sexual fuera de sus países de origen, y la violencia a la que están sujetas en la intersección de identidad de género y situación migratoria. (CIDH OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36 12 noviembre 2015 Párr.286) Todo esto demuestra que existe una doble victimización la primera al abandonar su patria en razón de la discriminación sufrida por su sexo u orientación sexual y la segunda por no tener oportunidades de empleo en razón de su condición, lo que les conlleva a realizar actos de prostitución lo cual los expone a situaciones de riesgo y de violencia en relación a su condición personal.

Pareciera que ser homosexual se tratará solamente de una preferencia sexual, pero la realidad resulta totalmente distinta, incluso en algunos países es penada la homosexualidad Estados como: Camerún exponen en el artículo 347 bis de su código penal una pena de 6 meses a 5 años de prisión a las personas por ser homosexuales. (<http://cear.es/wp-content/uploads/2013/10/CAMERUN.-2012.-Situacion-del-colectivo-LGTB.pdf>)

Otro ejemplo es Sudáfrica, al respecto Frederick Martel en su obra *Global Gay* recoge el testimonio de una entrevista muy interesante que señala:

Soy negro y soy gay. En Sudáfrica, estoy oprimido por ser un hombre negro y estoy oprimido por ser gay. Por consiguiente, cuando lucho por mi libertad, debo luchar al mismo tiempo contra estas dos opresiones. (2013; 177)

Esto representa un factor doble discriminación basado en el color de piel y la orientación sexual, lo cual conlleva una violación al libre desarrollo de su persona, de manera que se violentan la integridad personal, su dignidad, proyecto de vida y la no discriminación. Todos los anteriores se vinculan de manera directa con su derecho humano a la personalidad jurídica, la identidad de género y la orientación sexual son esenciales para la constitución de su autodeterminación. Las

situaciones de discriminación afectan de manera directa e indirecta el derecho a la vida privada de las personas, pues si bien se ejecutan actos que pueden estar conforme a un parámetro de legalidad, distan de ser congruentes con el respeto a los derechos humanos y a su vez solapan practicas arbitrarias como son la discriminación afecta la honra o reputación de las personas. (Principios 3, 6, 9 de Yogyakarta)

En el tema de petición de asilo o refugio, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR por sus siglas en inglés) ha señalado que en las solicitudes de la condición de refugiado con base en la orientación sexual y/o identidad de género comúnmente son analizadas bajo el fundamento de “pertenencia a determinado grupo social” dentro de los cinco motivos de persecución establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. (DIRECTRICES SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL NO. 9 PÁRR. 40) Debe señalarse además que la persecución que sufren las personas de la comunidad LGBTI puede ser realizada por miembros de la sociedad que incluyen su familia, vecinos y demás miembros de la comunidad, así mismo de manera directa o indirecta involucran actos de persecución, acoso, intimidación, violencia doméstica, agresiones verbales, físicas, emocionales, psicológicas o sexuales. Siendo así estas personas se ven desplazadas y rechazadas por parte de su familia y su comunidad por no poseer una identidad que la gente considera estándar y aceptable para la vida dentro de la sociedad, por lo que lejos de poder formar una comunidad de vida armónica son detectados y clasificados como enemigos de las buenas costumbres, la moral y la religión, se vuelven el enemigo común y se les etiqueta con diferentes adjetivos que van desde insultos y alburas hasta clasificarlos de anormales, la brutalidad en la prosecución de estas personas aun cuando las normas lo permitan y establezcan como un fin legítimo sigue siendo brutalidad. (Caso Cheung v. Canadá Decisión 3215)

La noción plural de sexo establece diversas peculiaridades bioquímicas, fisiológicas y orgánicas que dividen a las personas

en hombres o mujeres. Por una parte, existe el sexo genético, cromosómico es decir XY hombre, XX mujer. El sexo gonadal compuesto de las glándulas sexuales, hormonas, así como la producción de espermatozoides y óvulos. Sexo genital la composición de los órganos reproductores sexuales internos y externos, la próstata, útero, escroto, pene, vagina, la vulva. El sexo cerebral es donde debe tenerse especial cuidado ya que es la actividad neuronal generada por el hipotálamo, el lóbulo frontal y la sinapsis hecha por las neuronas donde la persona decide identificarse con algún sexo en específico. Las violaciones a los derechos humanos de estas personas se basan principalmente en cirugías irreversibles de reasignación sexual al tratar de normalizar los genitales, la esterilización involuntaria, el sometimiento a exámenes médicos, fotografías y exposición de genitales; aunado a la falta de información médica, el retraso en el registro de nacimiento, negación de servicios de salud. (CIDH informe AS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36 12 noviembre 2015 Párr 183) Se ha ejercido como práctica habitual realizar cirugías genitales sobre los bebés intersex, las cuales raramente son necesarias desde el punto de vista clínico. El énfasis está puesto en la capacidad de la persona recién nacida para verse como perteneciente a un sexo o al otro, cumpliendo así con las expectativas sociales, y no en su interés superior o su bienestar. Esto muestra una preocupación de los progenitores por la percepción de las críticas y burlas que se traducen en la crueldad y desagrado social, que pueda recibir su vástago, y a la vez se vuelva extensiva a sus personas. Otros datos aportados por diferentes estudios empíricos realizados en países como Alemania han mostrado que el 96% de todas las personas intersex en sus distintas categorías han recibido terapia hormonal. Un 64% de las personas afectadas han sido sometidas a gonadectomías, un 39% a reducción de clítoris, 33% a operaciones vaginales y 13% a correcciones de su tracto urinario. De los datos aportados se ha llegado a la conclusión que muchas de estas personas han pasado por una serie de operaciones y han tenido que enfrentar complicaciones postquirúrgicas, lo cual ha devenido en situaciones traumatizantes pues involucran procedimientos humillantes

tales como la exposición de sus partes genitales, a grandes grupos de profesionales de la salud y estudiantes para que examinen lo que denominan como un “fenómeno curioso”, repercutiendo a largo plazo en su salud mental y bienestar. (recuperado de

<http://www.humanrightseurope.org/2013/10/marlene-rupprecht-assemblys-resolutionon->
<http://www.cun.es/diccionario-medico/terminos/gonadectomy>)

Aquí en México enfrentamos un gran problema pues nuestras partidas de nacimiento solamente establecen para el sexo masculino y el femenino, únicamente aceptando estas dos posibles variables. He aquí donde nos encontramos entre la depredación y la indiferencia, pues el sistema jurídico mexicano no prevé este tipo de situaciones que involucran un reconocimiento de estos grupos de personas vulnerables, lo cual nos lleva a segregarlos y considéralos de segunda categoría. Siendo así se considera que el sexo anatómico parte de la presunta dicotomía, reflejando ser producto de una estructura ideológica, (Cabral, 2013, 45), clasificar a una persona como hombre o mujer es una decisión social, ya que si bien interviene la anatomía para la determinación del sexo es la decisión de la persona mediante el descubrimiento de su personalidad la que la lleva identificarse con el sexo que le ha servido para identificarse. Lo anterior guarda especial relación con la identidad de género y la orientación sexual: La primera como vivencia interna e individual que cada persona siente de manera profunda, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento de nacer y la vivencia personal de su cuerpo, lo cual incluye la modificación de la apariencia o función corporal por procedimientos médicos quirúrgicos, así como la vestimenta, modo de hablar y los modales. La segunda responde a la capacidad de las personas de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por las personas de un género diferente al suyo o de su mismo género e incluso a más de un género y su capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con otras personas. Tratándose de las personas intersex las

situaciones se complican para determinar biológicamente el sexo que les debe corresponder y retoman consideraciones sociales los médicos para determinar los factores biológicos, por lo que frecuentemente la asignación sexual al nacer es el resultado de consideraciones culturales como el “correcto” tamaño del pene o la “correcta” capacidad de la vagina.

Las organizaciones y activistas intersex se refieren a las cirugías de reasignación sexual como “cosméticas” porque su único propósito es hacer que los cuerpos se parezcan más a los estándares dominantes. La “urgencia médica” de realizar estas cirugías durante la infancia es el resultado de la alegada imposibilidad de parte de sus padres y madres, la comunidad médica, el registro civil y la sociedad en general de aceptar la “incertidumbre” sexual porque el infante no puede ser clasificado dentro de algún sexo. Estas decisiones apresuradas por la asignación de un sexo le impiden al menor poderse desarrollar de manera armónica y descubrir su propia identidad. En México tenemos una fuerte vinculación con la sátira de situaciones que suelen ser delicadas, un ejemplo común sobre el tema resulta ser el típico chiste en el cual manifiestan si estas personas deben tener un baño público propio. Estas burlas generan estigmas sociales y fomentan la segregación. La solución a este tipo de controversias es muy sencilla permitir que los atestados de nacimiento se tengan en la parte relativa al sexo una casilla en el que se establezca la opción intersexual, posteriormente si la persona decide tener terapias gonadectómicas para finalmente identificarse con el sexo masculino o femenino, podrá realizar los cambios jurídicos pertinentes en su acta de nacimiento, ello estando consiente que la historia que había constituido no desaparece (Márquez 2016; 66), otra opción si la persona decide permanecer como intersexual es válido ya que se siente identificado con ambos sexos.

Países como Luxemburgo y Malta han presentado legislaciones que toman en cuenta la capacidad parental de omitir toda referencia al sexo de los infantes en los certificados de

nacimiento. Se opta por una neutralidad, si lo tradujéramos a nombres de personas pues no sería María ni Pedro, sino René (nombre neutro, aplicable para mujer o varón). En Luxemburgo no se incluye ningún marcador de sexo o género en los certificados de nacimiento.

Los proyectos de legislaciones de estos países presentan un reconocimiento expreso de las personas intersexuales o transexuales, lo que podría garantizar una equidad entre los individuos, sin tomar en cuenta su sexo, género o expresión del género. En Malta permite a madres, padres o a quienes ejercen la guarda de una persona recién nacida posponer la inclusión de un marcador de sexo en su certificado de nacimiento hasta que se determine su identidad de género. El proyecto permite a la persona modificar su marcador de sexo y género conforme le resulte compatible a su identidad y lo puede realizar en cualquier momento de su vida, a través de un simple procedimiento administrativo.(*Projet du Loi N° 6568*) México no debe tratar de tropicalizar estas legislaciones para solucionar este problema, la razón es muy sencilla primero tiene que disminuir la discriminación hacia estas personas, segundo el latino es de sangre caliente a diferencia del Europeo, reacciona de diferente manera ante la misma situación que se presente a un europeo, no por ello significa que tome malas decisiones.

Lo que debe hacer México es disminuir la discriminación contra estas personas mediante la educación y una escolarización de calidad, fomentar el apoyo a las investigaciones socio-culturales respecto a este tema, además de la apertura de canales de comunicación entre los distintos sectores de la población, sin mencionar que debe mejorar el sistema burocrático. El gran problema que presentan estas personas dentro del contexto mexicano y con el cual se debe lidiar es el cambio de ideología, la supresión o reducción de la discriminación, y la aceptación de un tercer sexo como parte del descubrimiento de la verdadera identidad de su portado, la cual puede enfocarse hacia lo masculino, lo femenino o permanecer entre ambos.

Es importante tomar en cuenta algunos conceptos jurisprudenciales bastante interesantes, en cuanto a la parte adjetiva del derecho en el cual establece:

IDENTIDAD DE GÉNERO AUTO-PERCIBIDA (REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA). EL PROCEDIMIENTO IDÓNEO PARA LA ADECUACIÓN DEL ACTA DE NACIMIENTO ES EL DE NATURALEZA FORMAL Y MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA. El trámite o procedimiento tendente a la adecuación de la identidad de género auto-percibida de una persona es un proceso de adscripción que cada individuo tiene derecho a realizar de manera autónoma, y en el cual, el papel del Estado y de la sociedad debe consistir en reconocer y respetar dicha autoadscripción, sin que la intervención de las autoridades estatales tenga carácter constitutivo. Es así como el procedimiento no puede convertirse en un espacio de escrutinio y validación externa de la identificación sexual o de género de la persona que solicita su reconocimiento. En ese sentido, los Estados pueden determinar, de acuerdo con su realidad jurídica y social, los procedimientos más adecuados para que las personas logren materializar la adecuación del nombre y, de ser el caso, de la referencia al sexo, género e imagen que aparezcan en los registros y documentos de identidad correspondientes. Ahora bien, la naturaleza de la autoridad que sustancia el trámite respectivo, en principio, no es un aspecto importante para determinar la mayor o menor aptitud del procedimiento para la adecuación de la identidad de género, de manera que éste puede llevarse a cabo ante una autoridad judicial, o bien, en sede administrativa; lo relevante es que el procedimiento respectivo tenga una naturaleza materialmente administrativa. Sin embargo, el procedimiento idóneo o que mejor se ajusta para ese efecto es el de naturaleza formal y materialmente administrativa, esto es, seguido ante una autoridad

formalmente administrativa, en una vía de igual naturaleza, pues un trámite así implicaría menos formalidades y demoras que uno tramitado en sede jurisdiccional.

La presente tesis es muy interesante al señalar en sus porciones normativas lo siguiente: primero que los Estados deben adaptarse a la realidad jurídica y social, a fin de que se logre materializar y adecuar a los cambios de nombre y reasignación, a fin de que la persona pueda sentirse identificada plenamente, y su realidad personal coincida con la jurídica. Estos procedimientos deben ser de índole administrativa fáciles y accesibles para las personas, a fin de que exijan el menor número de formalidades a fin de que no exista demora. Sin embargo, la burocracia en este país es pétrea y a pasos de tortuga, ello ya que establecen muchos requisitos, y además son muy flexibles al momento de aceptar determinados requisitos por otros, lo cual conlleva a una confusión entre los usuarios y los mismos burócratas, de esta manera entorpece los trámites volviéndolos muy lentos. Por lo general los conflictos burocráticos terminan en juicios contenciosos administrativos o recursos administrativos, donde se plantean tan mal los argumentos de los gobernados que no saben de lo que se duelen, pero saben que algo les molesta, y la autoridad contesta justificándose en el texto de la ley y su reglamento que en muchas ocasiones tampoco es claro, lo cual hace que se vuelva redundante.

Conclusiones

Lo cierto es que en México los derechos humanos se han convertido en una moda y no en una realidad jurídica, no se toman postulados preventivos de protección, se prefiere actuar después de la reacción. Además, debe establecerse que no existe una igualdad de derechos, ni tampoco se juzga con un plano de equidad a las personas provenientes de grupos vulnerables de la comunidad LGBTI. Es imprescindible mencionar que al hablar de equidad y no de igualdad, porque el primero establece dar a las personas las oportunidades de acuerdo a la situación

presentada, para el caso sería la opción de decisión sobre su propio cuerpo y la propia identificación con un sexo o con ambos y no la predisposición que la sociedad o sus padres le asignen. La segunda es dar a las personas lo mismo en las mismas situaciones.

En ese orden de ideas las personas se encuentran en una situación donde pueden ser sujetas a vulneración, lo cual las hace ser propensa a un mayor número de violaciones, para combatir la violencia en contra de estos grupos vulnerables no basta con tropicalizar medidas de países europeos, más bien deben surgir esas políticas de la propia situación que vive el país, solamente de esta manera se podrá reducir la violencia contra los grupos vulnerables.

Es importante señalar que la violencia y la agresión son un binomio constante en la vida del hombre dentro de la sociedad, no obstante, la violencia es la desviación de la agresión, por lo que una forma ideal para combatir la violencia es por medio de la implementación de políticas públicas, lamentablemente, estas políticas tienden a surgir como consecuencia del ejercicio de la violencia, no de una condición de prevención, esto surge a partir de una constante violación de los derechos de igualdad.

La violencia forma parte de la vida diaria del mexicano, se crea íntegra y reintegra en su marco social, e incluso en su marco normativo, con leyes o criterios judiciales que guardan una denominada categoría sospechosa, o bien mediante un ejercicio de violencia directa.

Constantemente el ser humano demuestra su poder por medio de la violencia, al someter a su enemigo a la voluntad, la degradación constante del enemigo refiere propiamente a una situación de desventaja, el derecho es el medio para controlar ese tipo de agresiones, pero cuando las autoridades son omisas en la investigación o no se realizan de formar que garanticen la protección y reconocimiento de derecho en realidad se llega a una situación de indiferencia, en la que ya no importa que se

genere un mayor número de violencia, la sociedad ha decidido volverse ciega, y las democracias se vuelven demagogias.

Bibliografía

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, (2014) UNHCR La protección internacional de las personas LGBTI, México.
- Butler Judith, (2002) *Cuerpos que importan, sobre los límites materiales y discursivos del sexo*, Argentina, Paidós,.
- Butler Judith, (2006) *Deshacer el género*, España, Paidós
- Bauman Zygmunt (1997) *Modernidad y Holocausto*, España, Ediciones Sequitur.
- Cabral Mauro y Maffia Diana, (2013) *Los sexos ¿son o se hacen?*, Buenos Aires, Argentina.
- De Beauvoir Simone, (2005) *El segundo sexo*, España, Editorial Catedra,
- De Beauvoir Simone, (2005) *El segundo sexo*, España, Editorial Catedra
- Foucault Michael, (1975) *Vigilar y castigar*, Argentina, Siglo XXI
- Foucault Michael, (2014) *Historia de la sexualidad, tomo I la voluntad de saber*, 3a ed., México, Siglo XXI
- Gavilán Juan (2016) *Infancia y transexualidad*, Madrid, Catarata.
- Hendel Liliana (2017) *Violencia de género*, Paidós, Buenos Aires Argentina.
- Katrina Karkazis, (2008) *Fixing Sex: Intersex, Medical Authority, and Lived Experience*, Duke University Press.
- Martel Frédéric, (2013) *Global Gay, como la revolución gay está cambiando el mundo*, Trad. Núria Petit fontseré, México, Taurus
- Márquez Roa Ubaldo (2016) *A Temporis, del derecho civil y familiar a los derechos humanos*, Guadalajara, México, PaideiaMx.
- Nieto Piñeroba José Antonio, (2008) *Transexualidad, intersexualidad, Dualidad de género*, Barcelona, Bellaterra
- Nieto Piñeroba José Antonio, (2008) *Transexualidad, intersexualidad, Dualidad de género*, Barcelona, Bellaterra

Sartori Giovanni, (2001) *La sociedad multiétnica, pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Trad. Miguel Ángel Ruiz de Azúa, México, Taurus

Legislación

Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados
Principios de Yogyakarta
Projet du Loi N° 6568 Portant Réforme du Droit de la Filiation
Ley de Identidad de Género de Argentina, Ley 26.743

Jurisprudencia nacional

- [T.A.] 10a Época 1a. CCXXXIV/2018 S.J.F y su Gaceta Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I pág: 319 de registro 2018667
- [T.A.] 9a. Época P. LXXIII/2009. Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Diciembre de 2009; Pág. 17 con Número de Registro: 165697

Jurisprudencia internacional

- Corte IDH. Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C, No. 160
- Caso Cheung v. Canada (Ministerio del Trabajo e Inmigración) [1993] 102 D.L.R. 4th 214 (Can.); Decision 3215 (BIA 1993).
- Cour Nationale du droit d'asile CONTENTIEUX DES RÉFUGIÉS Jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile Année 2009, 26 de octubre de 2010

Informes

ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el

- Estatuto de los Refugiados, HCR/1P/4/ENG/REV. 3 (en lo sucesivo "ACNUR, Manual")
- CIDH. Informe sobre la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36 12 noviembre 2015
- CIDH. Informe sobre la violencia contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36 12 noviembre 2015
- M. Rupperecht "Children's right to physical integrity", informe, Comité sobre Asuntos Sociales, Salud y Desarrollo Sustentable, PACE (Doc. 13297). 2013, en: <http://www.humanrightseurope.org/2013/10/marlene-rupperecht-assemblys-resolutionon-childrens-right-to-physical-integrity-does-not-foster-hate/>, NdT. consultado 8/05/2017
- Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general N° 18 del PDGP: No discriminación, 10 de noviembre de 1989
- Comisión española de ayuda a los refugiados, Carmen Crespo Zaragoza, Camerún situación del colectivo LGTB Madrid 2 julio de 2012<http://cear.es/wp-content/uploads/2013/10/CAMERUN.-2012.-Situacion-del-colectivo-LGTB.pdf>
- Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Organisation Intersex International Europe. Derechos Humanos y personas intersex, documento temático, (Trad. Mauro Cabral) Alemania, Gefördert Durch, Heinrich-Böll-Stiftung Dreilinden, 2016,
- Operación quirúrgica por la cual se extrae un testículo u ovario. Diccionario Médico, Clínica de la Universidad de Navarra. <http://www.cun.es/diccionario-medico/terminos/gonadectomia> 8/05/2017
- Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. Organisation Intersex International Europe. Derechos Humanos y personas intersex, documento temático, (Trad. Mauro Cabral) Alemania, Gefördert Durch, Heinrich-Böll-Stiftung Dreilinden, 2016

Hemerografía

De Benito Emilio, el País, La OMS saca la transexualidad de la lista de enfermedades mentales, 19 de junio de 2018 , recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/06/18/actualidad/1529346704_000097.html, consultado el día 07/06/2018

Boletín número.1159, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Febrero/28/1159-Mexico-ocupa-el-segundo-lugar-en-crmenes-de-odio-primordial-crear-una-ley-general-de-diversidad-sexual> consultado en fecha 06/08/2019

MULTIDISCIPLINARIEDAD PARA UN ESTADO GARANTE DEL DERECHO AL DESARROLLO HUMANO

José Francisco Báez Corona⁵⁶

Sumario: 1. Resumen. 2. La concepción integral del derecho que obliga a la multidisciplinariedad. 3. Desarrollo y Estado de Derecho como conceptos multidisciplinarios. 4. Análisis de ejemplos y propuestas en políticas públicas de multidisciplinariedad para el derecho humano al desarrollo. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía

1. Resumen

En el presente capítulo se abordan tres conceptos fundamentales: Derecho, Estado de Derecho y Desarrollo como Derecho Humano. En un primer momento con la intención de demostrar cómo las tres nociones se encuentran estrechamente relacionadas tanto teórica como materialmente y cómo en todas ellas es necesario un abordaje multidisciplinar, tanto para su estudio como para su implementación.

⁵⁶ Licenciado en Derecho y en Licenciado en Pedagogía, Especialista y Maestro en Docencia Universitaria, Doctor en Derecho Público graduado con honores; ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT, profesor con perfil deseable de acuerdo al PRODEP de la SEP, actualmente es Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana se ha desempeñado en puestos de dirección y coordinación académica y es autor y coordinador de diversas publicaciones periódicas y bibliográficas de circulación nacional y con certificación internacional como la revista Universos Jurídicos de la Universidad Veracruzana, ha participado en diversos foros nacionales e internacionales, así como en comisiones expertas de evaluación, cuenta con participación en más 70 trabajos publicados relacionados con el análisis del Derecho con un enfoque multidisciplinar su trabajo se enfoca también en temas de pedagogía jurídica, derechos humanos y democracia.

Ha impartido clases y conferencias en diversas universidades a nivel nacional e internacional, como la Universidad Nacional Autónoma de México; la Universidad de Salamanca, España, la Universidad de la Habana, Cuba y la Universidad de Chile. Es titular del canal de Youtube: El derecho es para todos con más de 250 mil reproducciones acumuladas.

Sobre ésta base, en la parte final del trabajo, se plasman tres sugerencias mínimas para considerar la multidisciplinariedad como elemento en las políticas públicas, lo cual se estima detonará mayor eficacia en la construcción de un Estado garante del derecho para el desarrollo.

Palabras Clave: Concepto de Derecho, Multidisciplinariedad, Políticas Públicas, Derecho al Desarrollo Humano.

2. La concepción integral del derecho que obliga a la multidisciplinariedad

El concepto del Derecho, implica una noción cargada de múltiples confusiones, en primer lugar semánticas, ya que la palabra “derecho” alude a un propio tiempo a múltiples significados como ciencia, facultad o norma por mencionar algunos. Por otra parte, en segundo lugar, implica una controversia teórica, ya que se trata de una discusión permeada por los diferentes paradigmas⁵⁷(Khun, 2012) de la ciencia jurídica.

Por lo anterior, definir al derecho no es una mera tarea teórica, por el contrario, es una empresa de suma importancia. La manera como defina al derecho, para un abogado, juez, legislador, investigador jurídico, inclusive para el propio ciudadano o la sociedad en general, significa también una representación de cómo se entiende, cómo se percibe y ejerce (Báez, 2013). La definición de derecho hoy en día se debe construir desde una visión que oriente hacia la integralidad y la multidisciplinariedad.

Reconocer la integralidad del derecho, en su triple dimensión como hecho, valor y norma, es el punto clave para poder definirlo en su totalidad e interdisciplinariedad, ya que la raíz de

⁵⁷ Paradigma es un conjunto de conocimientos y creencias, valores, métodos que forman una visión del mundo general y mayoritariamente aceptada por una comunidad científica y por lo tanto se vuelve dominante y condiciona la manera que ésta tiene de acercarse a su objeto de estudio.

este disentimiento teórico sobre la definición del derecho “se debe a que se han propuesto nociones del que resaltan un aspecto del mismo y niegan –o por lo menos disminuyen– la importancia de los demás. El porqué de esta unilateralidad de puntos de vista hay que buscarlo en las filosofías defendidas por los juristas” (Villoro, 2007, p. 3).

Sobre el primer punto es necesario explicar, toda norma jurídica, encierra una triple naturaleza como norma, hecho y valor. La naturaleza de **norma**, se refiere al aspecto formal; es ley reconocida por el Estado, emanada de un proceso legislativo y está vigente en una época y lugar determinado. Pero no se concreta en eso, el segundo aspecto, hace referencia a que también esa norma encierra un **valor**, tiene un fundamento, se debe conocer su contenido para que además de validez formal, tenga validez intrínseca, porque es justa, porque protege algo que se considera valioso como la vida, la libertad, la igualdad, propiedad, etc. Finalmente, la tercera naturaleza da noticia de la vocación social de la norma, como esta busca incidir en los **hechos** que se presentan en la vida cotidiana, dar orden y estructura en una comunidad, puesto que la letra escrita en una ley, por muy valiosa que sea en su contenido, no es completa si no tiene vida en la realidad social.

Conviene asentar de manera explícita esta triple naturaleza o en términos de Reale (1997) “el tridimensionalismo” del Derecho, puesto que de la comprensión de dicha circunstancia se deriva la definición integral del concepto.

Ratificando, en primer lugar, que toda norma jurídica es un **valor** porque protege valores; Andrés Olleroha escribió al respecto: “El derecho es, ante todo, juicio de valor. Una actividad humana que, inevitablemente se refiere a valores (más o menos ‘superiores’) a cuya luz ajustar relaciones” (Citado en Álvarez, 2010, p. 65). Asimismo se puede afirmar que el Derecho es un instrumento a través del cual la sociedad se regula, protegiendo en forma de normas jurídicas, los valores que se consideran más importantes para su convivencia.

En este sentido existe gran cantidad de “valores” o “bienes jurídicos” que el derecho protege, verbigracia: vida, salud, seguridad sexual, libertad en diferentes facetas como expresión, tránsito, prensa, pensamiento, creencias, la objeción de conciencia, familia, igualdad, legalidad, transparencia, seguridad jurídica, entre muchos otros, siendo la justicia el valor jurídico por excelencia (Báez, 2013).

“Es tan natural a la mente humana el considerar al Derecho como un instrumento de la justicia que se puede decir, sin exageración alguna, que, desde los tiempos más remotos hasta la época moderna, época de las preocupaciones científicas, imperaron siempre nociones éticas del Derecho” (Villoro, 2007, p. 15).

La justicia es entonces el sustrato de la norma jurídica: la esencia que le da su sustento y contenido. Con cada norma jurídica y su aplicación se debe buscar, en última instancia, contribuir a la creación de una sociedad justa. La justicia, es otro de los conceptos de mayor estudio y amplitud en el campo jurídico, no obstante, para los fines de esta argumentación, baste con decir que "justicia" representa dar a cada quien lo que le corresponde conforme a su dignidad, derecho y condición.

De ahí que el estudio, creación y ejercicio del derecho no pueda estar exento de su dimensión axiológica en la cual se “concibe el Derecho como un valor y como portador y garantizador de otros valores superiores (...) el fenómeno jurídico no se concreta al hecho social (...) pues hemos de tomar en consideración que detrás de esas normas, como razón de su obligatoriedad, están valores necesariamente perseguidos por todo Derecho” (Álvarez, 2010, p. 65).

Todas las referidas situaciones que vinculan al derecho con el universo de los valores y la justicia, le obligan también como disciplina a auxiliarse y establecer relaciones con otras disciplinas especializadas en el estudio de éstos tópicos, principalmente con la filosofía y algunas de sus ramas como la

axiología, ética, con lo cual se configura una primera faceta multidisciplinaria en la ciencia jurídica.

Por otra parte, el Derecho no es solamente valores, ya que este caso se concretaría en un catálogo ético o moral. Por el contrario, las normas jurídicas requieren formalizarse, estructurarse amalgamadas con el aparato estatal y con ello tener sanción y coercibilidad.

La segunda dimensión, la dimensión normativa del Derecho, reconoce al fenómeno jurídico en su presencia fundamentalmente escrita y formal. En consecuencia, la dimensión normativa del Derecho se refleja en la realidad como el conjunto de normas vigentes en una época y lugar determinado, coactivas que prescriben la conducta social debida. “Los sistemas jurídicos no se componen exclusivamente de normas coactivas, aun cuando la característica más destacada de los ordenamientos jurídicos sea la coacción” (Álvarez, 2010, p. 62).

Si bien es cierto que el derecho debe tener como fin o ideal supremo a la justicia (Torré, 2003), también lo es que dicha justicia se materializa y se hace objetiva cuando queda plasmada en una norma escrita, aprobada por los representantes populares mediante un proceso legislativo y que permite que todos los miembros de una sociedad conozcan sus derechos, sus obligaciones y tengan la garantía de que se pueden hacer cumplir, esto es la seguridad jurídica, fin supremo de la dimensión normativa del derecho.

“La seguridad jurídica garantiza dos situaciones básicas: un margen de acción a los gobernadores y a la certidumbre de que la acción de la autoridad tendrá límites. De ahí que el valor seguridad jurídica produzca en la realidad social un ámbito en el que las personas puedan actuar, es decir, coadyuva al ejercicio de la libertad” (Álvarez, 2010, p. 34).

Sin duda la vertiente normativa también conlleva al Derecho a enriquecer sus trabajos con los de otras disciplinas, como

ejemplo con la lógica y la gramática para la mejor comprensión y estudio de las normas escritas, con la historia que revela el conocimiento de órdenes normativos vigentes en otras épocas y su evolución, la política refleja las relaciones de poder que dan lugar al Estado y con él a la emisión de normas jurídicas.

Dentro de sus propias fronteras disciplinarias, el derecho se especializa en diversas ramas especiales, las cuales también deben establecer relaciones intradisciplinarias entre sí para explicar y resolver problemas jurídicos complejos por ejemplo el derecho público, privado y social pierden sus fronteras cuando se abordan temáticas como los derechos humanos y el estado de derecho.

Finalmente y recordando que “el concepto tridimensional del Derecho concibe al fenómeno jurídico desde una terna de manifestaciones: como hecho social, norma jurídica y como valor” (Álvarez, 2010, p. 58), resta hacer mención de la dimensión fáctica; el Derecho como hecho social.

Ubicar la realidad social como parte integrante de la naturaleza del derecho, es tan fundamental como lo normativo y lo axiológico, ya que de poco sirve una norma jurídica vigente, perfectamente redactada y avalada por los poderes estatales, con fundamento en valores esenciales y justos, si dicha norma se queda únicamente escrita, como letra muerta, sin volverse práctica para regular las relaciones en una sociedad. El Derecho, por tanto, debe incluir su campo de aplicación: la realidad sociocultural, la esfera donde incide en los hechos sociales.

El principal problema que se analiza desde la dimensión fáctica del derecho es su eficacia: ¿Hasta qué grado la norma creada se cumple o respeta? y, ¿hasta qué grado la norma funciona para resolver problemáticas de la sociedad?, Por tanto, el fin que se persigue en la aplicación del derecho es el Bien público, es decir buscar el bienestar de la mayor parte de personas posibles en el cuerpo social.

Para el estudio del Derecho y su dimensión fáctica es también fundamental el soporte de ciencias o disciplinas jurídicas auxiliares, denominadas así porque ponen al servicio del Derecho una metodología particular, procurándolo como especial objeto de estudio, entre ellas se puede mencionar a entre las más importantes a la sociología, antropología, economía, estadística, informática, psicología social, entre otras.

La triple naturaleza de la norma jurídica, como hecho, norma y valor, tiene además importantes implicaciones respecto de los valores jurídicos, objetivos o problemáticas del Derecho, tipo de normas que se persiguen y teorías que se han desarrollado para su estudio, tal como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Implicaciones teorías y multidisciplinarias de la triple naturaleza integral del Derecho (Báez 2013).

Naturaleza del derecho	El derecho como valor	El derecho como norma	El derecho como hecho
Implicaciones:			
Valor o fin del derecho que persigue	Justicia.	Seguridad jurídica.	Bien público.
Principal problemática que implica	El fundamento o justificación de las normas jurídicas.	La vigencia legal.	La eficacia en la aplicación de las normas.
Teoría o paradigma del derecho que ha desarrollado su estudio.	Iusnaturalismo.	Positivismo.	Realismo sociológico.
Disciplina jurídica de preferencia para su estudio	Filosofía del derecho, específicamente la axiología jurídica.	Sistemática y técnica jurídica. Dogmática jurídica.	Sociología jurídica.
Relación multidisciplinaria	Filosofía, axiología y ética.	Lógica, gramática,	Sociología, antropología, economía,

		historia, política.	estadística, informática, psicología social
Denominación del Derecho	Derecho natural o Derecho intrínsecament e válido.	Derecho vigente o Derecho formalment e válido	Derecho positivo o Derecho socialmente válido.

Con lo anterior, se estima que toda definición de derecho debe considerar dos puntos fundamentales para ser correcta (Báez, 2013):

1. La integralidad del concepto como hecho, valor y norma. (Con respecto a lo abordado) y
2. El campo semántico en que se busca definir al derecho, como conjunto normativo, como ciencia o como facultad.

Por lo que se refiere al segundo punto, relativo al campo semántico en que se busca definir al derecho, conviene recordar el carácter multívoco del concepto, Lo cual significa que al decir “derecho”, se puede hacer referencia a un conjunto de normas vigentes, a la ciencia que estudia esas normas, a las facultades que emanan de dichas normas o al ejercicio profesional derivado de las mismas, entre otros sentidos. Por lo cual, antes de pretender definir ¿Qué es el derecho? Es necesario aclarar si se quiere conceptualizar al conjunto de normas, a la ciencia, a la facultad o a la profesión, para que dicha definición pueda ser adecuadamente evaluada.

Para este capítulo en particular y dado que se trata fundamentalmente de resaltar la necesidad multidisciplinaria de la ciencia jurídica se propondrá una definición precisamente en este campo semántico.

A diferencia de otras ciencias en donde un nombre designa al objeto de estudio y otro a la ciencia, como por ejemplo Zoología,

Botánica, Pedagogía, Psicología (Ciencias), animales, plantas, educación, mente humana (objetos de estudio), en el caso que nos ocupa se utiliza el mismo nombre “Derecho” para designar al objeto de estudio, la ciencia, su ejercicio, las normas que la fundamentan, etc. lo cual da lugar a intrincadas confusiones.

En suma, Desde la perspectiva de este artículo se considera que, el Derecho es una ciencia que se encarga de estudio objetivo y sistemático de los fenómenos jurídicos que se presentan en la sociedad, abarcando su complejidad normativa, fáctica y axiológica, lo cual necesariamente la convierte en una ciencia multidisciplinar.

Esta nueva concepción de la ciencia jurídica es un reto mayúsculo, completamente contrario a la noción tradicional del derecho planteada desde el positivismo jurídico de Hans Kelsen (2011), quien en su “teoría pura del derecho” propuso construir la ciencia jurídica con un objeto de estudio aislado de los demás aspectos morales, sociales, históricos, entre otros que afectan su pureza. Por el contrario, hoy día se hace necesario que las ciencias se enriquezcan con otras para poder construir explicaciones más completas y precisas de fenómenos complejos condicionados por múltiples factores.

El derecho, inmerso en la era de la complejidad, ya no puede estudiarse o enseñarse como una ciencia aislada, por el contrario, y más que nunca, necesita abrir sus fronteras al estudio de los fenómenos que condicionan la realidad.

3. Desarrollo y Estado de Derecho como conceptos multidisciplinarios

La época actual se encuentra marcada por el cambio y un conjunto de fenómenos característicos que dan lugar a la complejidad como sello distintivo de este tiempo. Edgar Morin define que la complejidad es “el tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, azares, que constituyen nuestro mundo fenoménico. Así es que la complejidad se presenta con los rasgos inquietantes de lo

enredado, de lo inextricable, del desorden, la ambigüedad y la incertidumbre” (Morin, 1990, p. 32).

De ahí se afirma que la realidad de estos días sólo se explica en función de un conjunto de fenómenos e interacciones cada vez más amplio y complejo, los problemas ya no cuentan con una sola causa, explicación o solución. Por el contrario, se hace necesario analizar cada situación desde diferentes puntos de vista, con diversas herramientas o enfoques, lo cual da lugar a la multidisciplina.

En términos de Luhmann: “El conocimiento de un elemento no conduce al conocimiento de todo el sistema; la observación de otros elementos dará, sin embargo, información adicional sobre el sistema. La complejidad desde esta perspectiva es una medida de falta de información. Es una medida de la incertidumbre” (Luhmann, 1998, pp. 26-27).

Un mundo con esas características, desde luego, impone retos para la ciencia. Ante los problemas complejos, las disciplinas científicas tradicionales resultan en muchos casos insuficientes para estudiar a plenitud los objetos de estudio contemporáneos. Como estrategia, las ciencias empiezan a hacer alianzas trascendiendo sus fronteras para generar multi y transdisciplina. Siguiendo la explicación de Motta:

Los prefijos ‘inter’ y ‘trans’, aluden a relaciones recíprocas, actividades de cooperación, interdependencia, intercambio e interpenetración. De esta manera podemos comprender que las referencias a actividades inter y transdisciplinarias sugieren que son dinámicas interactivas que tiene por consecuencia una transformación recíproca de las disciplinas relacionadas en un campo/sujeto/objeto/contexto determinado (Domingo, 2005, p. 32).

Por ello, la multidisciplinariedad es una característica del mundo contemporáneo que, si bien permea, como se ha visto el concepto y características de la ciencia jurídica, de la misma manera debe estar presente para entender otros conceptos clave como el Desarrollo y el estado de derecho.

El desarrollo es un derecho humano que ha sido reconocido por diferentes instrumentos internacionales tuvo su origen jurídico en la “Declaración sobre el derecho al desarrollo” adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, la declaración el artículo 1º define que debe entenderse por este derecho.

Artículo 1

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.
2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

Así, el desarrollo es un concepto que abarca mucho más que meramente el renglón económico; su conceptualización debe ser lo más amplia posible, pues comprende aquellos aspectos necesarios para que un individuo alcance plenamente todas sus potencialidades humanas dentro de una sociedad, en lo económico, social, cultural y político, de ahí que su

potencialización y estudio también obligue a un abordaje multidisciplinar.

El desarrollo pleno comprende desde aspectos básicos como salud, vivienda o alimentación, hasta factores de realización tales como educación, estabilidad laboral, cultura, recreación, entre muchos otros.

En este sentido, Alférez y Mayer consideran que el desarrollo es un paradigma que “comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. El desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore” (Alférez, 2011).

Por ello, el estudio integral del desarrollo es una tarea necesariamente transdisciplinaria, que implica estudios de la ciencia jurídica en unión con la medicina, economía, política, sociología, antropología, pedagogía, estadística, biología, en fin prácticamente todas las ciencias podrían en algún momento ser útiles para un análisis sobre desarrollo.

El desarrollo implica una serie de importantes responsabilidades para los Estados tanto en sus políticas internas como en sus relaciones internacionales señaladas también en la Declaración en diferentes artículos:

Artículo 2.3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

Artículo 3. 1. Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e

internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo.

3. Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos.

Artículo 8. 1. Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.

Por otra parte, el Derecho y Estado de Derecho se conectan al concepto de desarrollo hablando de un “**Estado Constitucional de Derecho**” al amparo del cual, el Estado ajuste sus normas y hechos a las exigencias éticas y políticas de la sociedad, con compromisos serios de justicia social, cohesión nacional y eficacia de los derechos” (Sánchez, 2014).

En opinión de Ruiz (2014), son múltiples los elementos que se pueden mencionar para conformar un Estado de Derecho, pero en términos generales se puede establecer un consenso sobre los siguientes:

- La constitución del Estado por medio de la voluntad de la mayoría, en base a principios y procedimientos democráticos.
- La organización del gobierno del Estado, en base al principio de división e independencia de los poderes, que distingue el poder legislativo, ejecutivo y judicial en la Constitución Nacional.
- La sujeción a la ley por quienes ejercen la administración del Estado y el sometimiento al derecho de todos los ciudadanos sin distinción alguna.
- El reconocimiento en la Constitución Nacional y en las leyes de los derechos humanos fundamentales y la efectividad de las garantías y principios constitucionales consagrados.
- Garantías procesales básicas con rango constitucional, entre otras el debido proceso, la irretroactividad de las leyes penales, la no aplicación de penas no previstas en la ley a través de un órgano judicial independiente e imparcial, el de que nadie puede ser privado de su libertad sin orden de autoridad competente.

Por lo anterior, y tomando en consideración en particular el penúltimo punto, relativo a la efectividad de los derechos humanos y sus garantías, es que puede afirmarse que no existe un Estado de Derecho en donde no se respeten pautas mínimas de desarrollo.

Al entender el estado de derecho, más allá de una simple enunciación formal de instituciones, procesos y leyes, sino más bien como una forma de vida y convivencia, en la cual existe una sociedad que con base en la justicia el respeto a sus derechos y las instituciones, vive en un estado que es eficaz para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en los más variados campos de la vida, salud, cultura, educación, seguridad, democracia entre muchos otros, implica construir un concepto más que requiere un abordaje multidisciplinar, enriquecer los estudios y decisiones con diferentes perspectivas para encontrar soluciones integrales.

Es así como Derecho, Estado de Derecho y desarrollo son todos conceptos multidisciplinarios y que deberían entenderse y aplicarse de esta manera en la realidad social para generar los resultados esperados.

4. Análisis de ejemplos y propuestas en políticas públicas de multidisciplinariedad para el derecho humano al desarrollo.

Se ha pretendido hasta el momento argumentar cómo los conceptos de Derecho, Desarrollo y Estado de Derecho, debieran entenderse en su configuración teórica como conceptos multidisciplinarios ya que, por su propia naturaleza, obligan a un abordaje de este tipo por sus características como nociones y fenómenos complejos implicados por múltiples procesos, disciplinas y enfoques teóricos, ahora bien, dicho abordaje además de teórico debe ser práctico, llevarse a cabo así en el terreno de las políticas públicas y su implementación para obtener resultados eficaces en la realidad social, sobre esta situación práctica se reflexiona en el presente apartado.

“Keynes afirmaba que, para resolver los problemas, el gobierno debía asumir que necesitaba de enfoques más informados y sustentados en teorías, principalmente, económicas” (Citado en Merlo, 2014, p. 3), de lo cual se comparte que las decisiones gubernamentales de políticas públicas evidentemente deben sustentarse en la mayor información posible. No obstante, dicha información debe provenir de las más variadas fuentes sociales, jurídicas, políticas además de la económica.

A partir de la obra de Harold Lasswell, la disciplina de las políticas públicas comenzó a contar con un enfoque unificado para estudiar tanto los problemas como las políticas públicas, afirmando que el fin de las ciencias de las políticas públicas es alcanzar la dignidad humana tanto en la teoría como en la práctica, y es allí donde el analista de políticas, sin perder la objetividad y ni dejar de perfeccionar sus herramientas de

investigación, debe generar la información adecuada sobre los problemas fundamentales de la sociedad (Merlo, 2014, p. 3).

Es así como el propio Lasswell ha sostenido que “la distinción de la ciencia de las políticas está en su orientación hacia los problemas que requiere de la multidisciplinariedad por un lado y de la capacidad de generar síntesis tanto de ideas como de técnicas por el otro” (Citado en Merlo, 2014, p. 3). Por ello se considera necesario que este enfoque de la política pública sea implementado o reforzado en México para lograr mejores resultados en cuanto al desarrollo y el estado de derecho.

Se pueden analizar numerosos casos de políticas públicas cuyos resultados han sido parciales o inclusive negativos por una falta de atención en aspectos de multidisciplinariedad o de un diseño integral de las mismas, particularmente en el México actual plagado de reformas estructurales, que si bien son importantes y necesarias, en algunos casos requieren de mayor información para su adecuado desarrollo, un ejemplo muy vigente se refiere a la reforma hacendaria, que ordena migrar a un régimen de facturación electrónica, vinculando al derecho y las tareas administrativas de recaudación con herramientas que aportan las nuevas tecnologías, pero ignorando las condiciones sociales y educativas de un país en el cual los servicios informáticos son prestados por particulares, una minoría de la población tiene conocimiento sobre su uso y aún menos cuentan con acceso directo a los mismos, Se trata de una norma jurídica que tendrá su eficacia condicionada de origen, por lo cual también se pone en riesgo el Estado de Derecho y su contribución al desarrollo.

Por lo anterior se proponen tres pautas pertinentes para tomar en cuenta desde un enfoque multidisciplinario que permita desarrollar políticas públicas para el Estado de Derecho.

- a. **En primer lugar, es necesario superar el enfoque unilateral y autoritario en el diseño de políticas públicas,** la multidisciplinariedad comienza por la participación abierta y democrática de la sociedad que,

desde diferentes actores, con diversas formaciones y vivencias, pueden realizar aportaciones enriquecedoras para el diseño e implementación de políticas públicas.

La combinación entre autoritarismo-populismo-administración para el desarrollo mostraron con el correr del tiempo, que constituían una combinación disfuncional, que reproducía y agudizaba los problemas del desarrollo nacional en vez de resolverlos. La crisis fiscal, política, administrativa y hasta cultural del Estado desarrollador, aquel donde es sólo el Estado el que se encuentra a cargo de todo, se colapsó (Aguilar, 2004. p. 43).

Por lo anterior se requiere, Confeccionar las políticas públicas, de acuerdo con los valores y procesos de la democracia, lo cual significa incorporar como principios la legalidad, participación ciudadana y rendición de cuentas (Parsons, 2007).

La participación ciudadana no se agota en las actividades de consulta y deliberación pública, sino que deben extenderse a la acción pública, integración en causas de utilidad común y la solución de problemas (Parsons, 2007) para lo cual el trabajo multidisciplinario es fundamental buscando encausar dichos esfuerzos.

b. Integrar el enfoque multidisciplinar en el diseño de políticas públicas como un proceso cotidiano presente en el pensar y actuar de los servidores públicos encargados de coordinar estos procesos. Parsons (2007) propone las variables reflejadas en la tabla 2, las cuales se complementan desde la perspectiva de este trabajo con la orientación multidisciplinar

Tabla 2. Variedades de análisis de las políticas públicas		
Análisis de las políticas públicas	Análisis para las políticas públicas	Análisis en el proceso de las políticas públicas

1	2	3.	4.	5.	6.
Análisis de determinación de políticas públicas: se ocupa el qué, para quién, cómo y cuando	Análisis del contenido de las políticas públicas: descripción de la política y su proceso.	Seguimiento y evaluación de las políticas públicas: examina el desempeño de la política.	Información para las políticas públicas : a los fines de alimentar el proceso	Defensa de las políticas públicas elaboración de argumentación para ejercer influencia.	Diseño y gestión de las políticas, introducción de herramientas para buscar la mejor opción de implementación.
Orientación multidisciplinar					
La política se diseñó con un enfoque democrático y multidisciplinar	En la política en análisis se tomaron en consideración todos los enfoques y perspectivas disciplinares necesarias.	Determinar los efectos en las más diversas esferas.	Alimentar éste proceso con ejes de información social, jurídica, económica, política, ambiental, educativa, entre otros es decir, diversas fuentes.	La defensa de la elección de la política debe tomar en cuenta un enfoque multidisciplinar e integral.	Nutrir la implementación con herramientas de diversas disciplinas.

c. Reforzar la comunicación intersecretarial dentro de la esfera administrativa aun cuando aparentemente se trate de entidades que se encuentran desvinculadas en su actuar, reuniones y comités intersecretariales pueden enriquecer en gran medida los procesos de toma de decisiones. “La asociación entre sector gubernamental, se vuelve una directriz en el diseño de políticas que busca resolver diferentes problemas y necesidades de sus comunidades” (Parsons, 2007, p. 48).

Por ejemplo, son contadas las acciones comunes de la secretaría de educación con la secretaría de educación pública, cuando para alcanzar un Estado de derecho y desarrollo, sustentado en el cumplimiento de las normas jurídicas en muchos casos se requiere más un cambio cultural que operativos de seguridad.

La labor de comités intersecretariales no se concreta únicamente en la planeación estratégica, estas alianzas deben ser permanentes para dar también en comités intersecretariales multidisciplinarios seguimiento y evaluación a los diversos proyectos.

5. Conclusiones

Derecho es un concepto que abarca la triple dimensión del fenómeno jurídico como hecho social, valor y norma, por lo tanto es una disciplina que obliga a un enfoque multidisciplinar para su adecuado estudio e implementación práctica, lo mismo ocurre con el concepto de Estado de Derecho, el cual no debe reducirse al ámbito meramente jurídico, puesto que implica la eficacia del orden normativo dentro del cual se consideran múltiples normas relacionadas con el Desarrollo, la paz social y la consecución de una vida digna.

No existe un Estado de derecho real en un contexto donde no se presten las condiciones necesarias de desarrollo para la población, por ende, los tres conceptos se encuentran íntimamente ligados en su multidisciplinariedad y su implementación.

Por ello, en el presente trabajo se propone integrar los conceptos, derecho, estado de derecho y desarrollo a través de políticas que públicas que consideren la multidisciplinariedad en su planeación seguimiento y organización, sean altamente democráticas y participativas, además de integrar los esfuerzos de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales.

6. Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2004). Las políticas públicas recientes: una mirada. En Raúl Béjar Navarro (Coordinador). Las políticas públicas en la alternancia mexicana. México: UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias,
- Alfárez Esperón, Diana y Mayer-Foulkes, David. (2011). Desigualdad de oportunidades en México: Impacto en las Habilidades Cognitivas. <
<http://www.eseposgradoipn.mx/articulos/panorama/volumen12/ALFEREZ%20Y%20MAYER.pdf>> [07 de marzo de 2013.]
- Álvarez Ledesma, Mario I. (2010). Introducción al Derecho. México: McGraw-Hill.
- Báez Corona, José Francisco. (2013). La definición del derecho desde una perspectiva integral, en Universita Ciencia. México: Universidad de Xalapa. año 2. núm. 5, pp. 49-56.
- Domingo Motta, Raúl. (2005). Complejidad, educación y transdisciplinariedad. En: Campirán Salazar, Ariel Félix; et al. Complejidad y transdisciplina: acercamientos y desafíos. México: Torres Asociados.
- Kelsen, Hans. (2011). ¿Qué es la teoría pura del Derecho?, México: Fontamara.
- Khun, Thomas. (2012). La estructura de las revoluciones científicas, México: Fondo de Cultura Económica.
- Luhmann, Niklas. (1998). Complejidad y modernidad de la unidad a la diferencia. España: Trotta.
- Merlo, Ivana (2014). Indeterminación de las políticas públicas: una metodología para su superación, <http://dspace.universia.net/bitstream/2024/235/1/Proyecto+de+Tesis.pdf>, 07 de Abril de 2014.
- Morin, Edgar. (1990). Introducción al pensamiento complejo. España: Gedisa.
- Parsons, Wayne. (2007) Políticas públicas: introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Argentina: FLACSO.

- Reale, Miguel. (1997). *Teoría tridimensional del derecho: Una visión integral del derecho*. Madrid: Tecnos.
- Ruiz Díaz Labrano, Roberto (2014). *El estado de derecho, algunos elementos y condicionamientos para su efectiva vigencia*.
http://www.tprmercosur.org/es/docum/biblio/Ruiz_Diaz_Labrano_El_Estado_de_Derecho.pdf, 2 de abril de 2014.
- Sanchez Cordero, Olga (2014). *Estado de Derecho, ¿para qué? ¿para quién?*,
http://www2.scjn.gob.mx/ministros/oscgv/Conf/ES_TADO%20DE%20DERECHO.CIRT.pdf, 1 de abril de 2014.
- Torré, Abelardo. (2003). *Introducción al Derecho*. Argentina: Lexis Nexis.
- Villoro Toranzo, Miguel. (20017) *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Porrúa.