

UNIVERSIDAD DE XALAPA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES INTERDISCIPLINARIAS

METODOLOGÍA, DEONTOLOGÍA Y OTROS TEMAS JURÍDICOS

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Xalapa, Veracruz, México, 2020



DERECHOS RESERVADOS © 2020

Por la Universidad de Xalapa A.C.

Primera Edición

Esta obra, se realizó bajo el sello editorial de la Universidad de Xalapa A.C., a través de su Instituto Interdisciplinario de Investigaciones



Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio sin el consentimiento previo y escrito del autor y/o quienes tengan los derechos respectivos.

Los contenidos de la presente obra, pasaron por un estricto proceso de dictaminación 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 A.C.

Portada y diseño editorial: Universidad de Xalapa A.C.

La revisión y corrección de estilo de la presente obra corrió a cargo de la doctora Lizeth Camacho Estrada

Las imágenes que integran la portada, se encuentran protegidas 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.

ÍNDICE

Presentación.....	5
Nota introductoria.....	6
Acerca del autor.....	7
1. Aproximación a la metodología de investigación jurídica.....	10
2. La transformación del Poder Judicial en el marco de la Constitución Mexicana.....	30
3. Delitos electorales y juicios orales.....	51
4. Contexto, aportaciones y desafíos de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Una perspectiva integral actual.....	77
5. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito electoral.....	112
6. La planeación nacional del desarrollo en el ámbito legislativo.....	139
7. La Constitución del Estado de Veracruz de 1917.....	162
8. Los gobiernos de coalición en las constituciones de las entidades federativas.....	196
9. Deontología jurídica.....	230

PRESENTACIÓN

Me siento honrado de hacer la presentación escrita de la obra “**Metodología, deontología y otros temas jurídicos**” del Doctor Eduardo Castellanos quien es un brillante abogado e Investigador del Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa, además, de poseer una excelente calidad como ser humano.

El libro se encuentra diáfananamente narrado en nueve apartados reflexivos que fueron publicados en distintas revistas científicas de corte nacional como internacional, el día de hoy estos artículos y ensayos se encuentran reunidos dentro de la presente obra de forma ordena y sistemática, a fin de comprender el papel de la metodología la deontología jurídica en el contexto jurídico mexicano. El libro aborda problemas teóricos y prácticos del derecho, el estudio jurídico debe provenir de la naturaleza filosófica, para poder hacer ciencia que tenga un fin práctico tal y como hoy lo realiza el doctor Castellanos.

Esta obra refleja un avance de calidad en materia filosófica y de investigación para el área jurídica y de las ciencias humanas. Sin lugar dudas, el libro se encuentra estructurado con bases en temas que resultan de interés nacional y regional. El doctor Castellanos exponen con base en temas de actualidad lo que implica el ser y el deber ser de los esquemas normativos en el sistema mexicano, ejemplo de lo mencionado es el análisis que, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la constitución del Estado de Veracruz de 1917, al igual que la transformación del Poder Judicial en el marco de la Constitución Federal. Las investigaciones del doctor Castellanos generan productos jurídicos de calidad, lo cual conlleva un rigor en la metodología de las ciencias sociales, por ello recurre a métodos como el histórico, la recolección de datos aplicados a la investigación jurídica. La importancia de la Deontología Jurídica se sitúa como un decálogo ético para los abogados, legisladores y jueces, por ello el doctor Castellanos es muy enfático en sus temas poniendo especial énfasis en la ética pública desde una perspectiva contemporánea.

El doctor Eduardo Castellano al ser un destacado jurista sintetiza e interpreta con claridad, las distintas reformas, sentencias, y políticas públicas, que a lo largo de los años han logrado permear en nuestro sistema jurídico para que el día de hoy se cree la cuarta transformación que estamos viviendo. El doctor Eduardo Castellano como investigador nivel uno del sistema nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología conocido por su acrónimo (CONACYT) muestra su compromiso en el ámbito científico al realizar distintos razonamientos fundados y motivados conforme a lo establecido en la legislación nacional, internacional, la jurisprudencia y la doctrina, a fin de sustentar sus argumentos y teorías. Como investigador nivel uno del Sistema Nacional de Investigadores tiene el compromiso de indagar en distintas fuentes de información para realizar su trabajo, pero, no es la cantidad de la información recopilada, sino la calidad de la misma, y lo que logra crear con ella. Sin lugar a duda, el libro **Metodología, deontología y otros temas jurídicos**, es una muestra de calidad en materia de investigación científica del área jurídica.

Fue para mí un honor leer y escribir estas breves palabras sobre esta maravillosa obra, que se edita y publica bajo el sello de nuestra casa de estudios. De igual manera reitero mi afecto y agradecimiento al doctor Eduardo Castellano por formar parte de nuestro Instituto Interdisciplinario de Investigaciones, sin lugar a duda su trabajo engalana siempre a la Universidad de Xalapa dejándola en alto a nivel nacional e internacional.

Xalapa, Veracruz, junio de 2020.

Dr. Carlos García Méndez.

Rector de la Universidad de Xalapa. A.C.

NOTA INTRODUCTORIA

Mucho me complace presentar a la comunidad académica de la Universidad de Xalapa la presente compilación de reportes de investigación, redactados durante los dos últimos años para apoyar mi labor docente en diversas instituciones del país.

Las autoridades de la Universidad de Xalapa y, particularmente, de su Instituto de Investigaciones Interdisciplinarias, han conocido en sus diversos momentos dichos reportes y han autorizado su publicación en los órganos habituales de difusión de la Universidad de Xalapa, después de los dictámenes aprobatorios correspondientes formulados por mis colegas mediante el sistema habitual de doble ciego.

Incluso, algunos de dichos reportes han formado parte de publicaciones aparecidas en otros centros de investigación durante este periodo que señalo. Sin embargo, la diversidad temática me invita a dar cuenta del conjunto de reportes alentado por la utilidad que percibí tuvieron utilizados como apoyo a mi labor docente.

Confío en que mis colegas profesores de las materias jurídicas de las que aquí se reportan algunos aspectos relevantes, puedan invitar a sus alumnos a leerlos y discutirlos. Pero, sobre todo, me anima la posibilidad de que los alumnos de la carrera de Derecho, pero también de otras disciplinas sociales, a partir de la lectura de los temas aquí estudiados, puedan interesarse en la lectura de estos reportes.

Una especial predilección tengo por el artículo que abre esta recopilación pues, por las razones que en dicho trabajo explico, me parece que es el que pudiera ser de mayor utilidad a los estudiantes de Derecho y otras disciplinas sociales. El artículo de cierre aborda un tema de discusión poco frecuente a diferencia de los demás.

Xalapa, Veracruz, mayo de 2020.

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández.

Acerca del autor

El doctor Eduardo de Jesús Castellanos Hernández es Investigador Nacional, Nivel I, del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología adscrito al Instituto Interdisciplinario de Investigaciones de la Universidad de Xalapa. También es miembro del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados. Área 5, Económicas y Sociales.

Ha sido investigador en el Centro de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (CEDIP); en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y en el Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo” del Sistema SEP-CONACYT.

Sus líneas de investigación son: Derechos Humanos, Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional, Derecho Electoral, Derecho Procesal Electoral, Derecho Parlamentario, Técnica Legislativa, Derecho Administrativo, Proceso Administrativo Público, Gobierno y Asuntos Públicos.

En sus actividades de actualización académica participa habitualmente en congresos, coloquios, seminarios, conversatorios y cursos tanto en México como en el extranjero.

Su formación escolar se resume de la siguiente manera:

- Posdoctorado en Regímenes Políticos Comparados por la Universidad de Colorado, Colorado Springs e IAPAS (Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, por sus siglas en inglés) (2019).
- Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas por la Universidad de Alcalá e IAPAS (2017).
- Especialidad en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2011) (Cédula profesional 6820560).
- Doctorado en Estudios Políticos por la Universidad de París (1984) (Estudios revalidados en México. Cédula profesional 7342015).

- Diploma de Estudios Avanzados “Gestion des Activités Non Marchandes”, Universidad de París (1983).
- Diploma de Estudios Avanzados “Decision, Espace, Pouvoir”, Universidad de París (1982).
- Maestro en Administración de Empresas (1981) por la Universidad Autónoma del Estado de México (Cédula profesional 6966461).
- Licenciado en Derecho (1974) por la Universidad Nacional Autónoma de México (Cédula profesional 587011).

Es profesor de asignatura en materias correspondientes a sus líneas de investigación, a nivel licenciatura y posgrado, en instituciones de enseñanza superior en diversas entidades federativas del país, además de la Universidad de Xalapa.

Ha sido conferencista y expositor en instituciones educativas, legislativas y electorales en todas las entidades federativas y en países extranjeros.

Se ha desempeñado como servidor público en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. En el Poder Ejecutivo Federal en los sectores Educación, Reforma Agraria, Justicia y Gobernación. En el Poder Legislativo en ambas cámaras federales, así como en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y en el Congreso del Estado de Oaxaca.

Entre otros títulos de su obra publicada, destacan los siguientes:

- En la Enciclopedia Parlamentaria de México, publicada por la Cámara de Diputados, es autor de dos tomos dedicados al estudio de los *Sistemas, Legislación y Resultados Electorales*.
- Es autor de *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, Editorial Flores, México 2018.
- *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, UNAM, Trillas, México 2015.
- *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, Secretaría de Gobernación.

- *Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México*, Editorial Porrúa, México 2002.
- *El registro público de la propiedad social en México*, en coautoría con Joaquín Contreras Cantú, Registro Agrario Nacional, Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Antropología Social, México 2000.
- Es coordinador y coautor de la colección *Temas de Derecho Procesal Electoral*, tres tomos publicados por la Secretaría de Gobernación.
- Coordinador y coautor de la colección *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, tres tomos publicados por la Secretaría de Gobernación.
- Coordinador y coautor del libro *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, UNAM, IIJ, Cámara de Diputados, México 2016.
- En la colección *Monitor Democrático*, Facultad de Derecho, UNAM, COPUEX, ha participado con sus contribuciones en quince libros colectivos (2003-2018).
- En la colección *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, ha participado con sus contribuciones en los cuatro libros colectivos publicados (2015-2019).
- Es colaborador habitual de la *Revista Quórum Legislativo* de la Cámara de Diputados; de la *Revista de Administración Pública* del Instituto Nacional de Administración Pública; de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; de la *Revista Buen Gobierno* de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, así como de las publicaciones institucionales de la Universidad de Xalapa.
- Coautor del libro colectivo *Rendición de Cuentas, Control Parlamentario y Políticas Públicas en México*, tirant lo blanch, Valencia, España, 2019.
- Coautor del libro colectivo *Cultura Democrática y Derechos Humanos*, Universidad de Xalapa, Veracruz, México, 2019.

Aproximación a la metodología de la investigación jurídica.

*El conocimiento científico y la racionalidad humana
que éste produce son, creo, siempre falibles,
están siempre sujetos a error.*

Pero también son, creo, orgullo de la humanidad

Karl Popper

Sumario: 1. Introducción. 2. El método de la investigación. 3. La metodología de la investigación jurídica. 4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos. 5. El diseño de la investigación jurídica. 6. El reporte de la investigación. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

1. Introducción

Con frecuencia escuchamos hablar de la Ciencia Jurídica, lo que impulsa a los abogados y a los estudiantes de derecho a pensar que su disciplina profesional no solo tiene un carácter científico en sí misma, sino que, además, es prácticamente una disciplina autónoma. Esto sucede, tal vez, porque habitualmente en los planes de estudio de la licenciatura en Derecho no existe la asignatura Metodología de la Investigación; en parte, porque se da por descontado que dichos temas fueron estudiados en la enseñanza media superior, pero también porque por diversas razones ha desaparecido prácticamente la obligación de presentar y sustentar una memoria de investigación (tesis) para la obtención del título de licenciado en Derecho. Sin embargo, esto no impide afirmar que la metodología de la investigación jurídica deriva y, por lo tanto, está directamente vinculada al estudio del método de la ciencia y de la metodología de la investigación en ciencias sociales.

Es por ello que en los distintos niveles de posgrado en Derecho necesariamente aparece el estudio de la Metodología de la Investigación, aunque con

denominaciones que aparentemente ocultan este contenido bajo otras designaciones como *Seminario de Investigación*, por ejemplo, cuyo contenido o punto de partida inevitablemente es la metodología de investigación en ciencias sociales.

Esta aparición de la metodología en los niveles de posgrado no se explica más que por la necesidad de afirmar la cientificidad de los estudios jurídicos, pues la redacción de tesis de grado prácticamente ha desaparecido en el nivel licenciatura -como ya lo he señalado-, aunque también en los niveles de maestría -en el de especialidad, me parece, nunca ha existido-. Al paso que vamos poco falta para que ni siquiera para obtener el grado de doctor en Derecho sea necesario presentar un trabajo de investigación.

Lo que resulta paradójico de esta ausencia de preparación a los estudiantes de Derecho en la redacción de reportes de investigación jurídica, es que los productos de los diferentes procedimientos y procesos propios de la disciplina jurídica y, más aún, de la profesión de abogado, además de requerir de una metodología de investigación jurídica -predominantemente documental, aunque en ocasiones necesariamente de campo--, obligatoriamente culminan con un reporte de investigación que adquiere diversos nombres totalmente alejados del que hasta aquí he comentado -tesis de grado o posgrado-, pero que sin la menor duda son reportes de investigación, por ejemplo: contrato, demanda, contestación de demanda, sentencia, iniciativa de ley o ley y muchos más (juicio político, declaración de procedencia, dictamen legislativo, artículo jurídico, libro jurídico, criterio jurisprudencial, peritaje, etc.). Puesto que ninguno de estos productos jurídicos surge de la nada o es invención propia de sus autores, sino resultado de una investigación jurídica sometida a los mismos cánones de la metodología de la investigación en ciencias sociales para ser viable.

Es por ello que de manera lo más breve posible me propongo recordar algunos conceptos bastante conocidos por los investigadores sociales en otras disciplinas -aunque no siempre por los estudiantes de Derecho-, algunos de cuyos instrumentos de trabajo son habitualmente utilizados en las investigaciones jurídicas que

culminan con los reportes de investigación metodológica -aunque frecuentemente sin metodología, o bien aprendida ésta a partir del método de prueba y error o del de imitación reiterada o el de francamente llenar “machotes”- que en la práctica jurídica se denominan de tan diversas formas, como ya se ha dicho.

Una mención final para introducir lo que sigue es que habiendo sido invitado a impartir la materia Seminario de Investigación como asignatura común a las maestrías en Derecho Corporativo, Derecho Fiscal y Amparo, que se cursan en el Plantel Tlalnepantla de la Universidad Insurgentes, me vi en la necesidad de revisar la bibliografía estudiada en cursos recientes y lejanos, tanto cursados como alumno como impartidos como profesor -desde aquellos años distantes en que fui profesor de Temas de Ciencias Sociales en el Colegio de Bachilleres en la hoy Ciudad de México o alumno del doctorado en Estudios Políticos en la Universidad de París o, más recientemente, apenas durante los dos años pasados, como alumno del doctorado en Derecho en la Ciudad de México-.

La bibliografía consultada para la redacción de este artículo permitirá al lector interesado en su contenido adentrarse en los diversos aspectos del asunto planteado. Pero, sobre todo, espero que le auxilie y facilite para realizar investigaciones jurídicas cuyo reporte final cubra los requisitos metodológicos sustanciales de una investigación propia de las ciencias sociales, y sea presentado mediante un documento redactado de manera coherente, entendible y que cumpla el propósito para el cual fue hecho.

2. El método de la investigación

Mario Bunge¹ establece una primera gran división de las ciencias en formales (lógica, matemáticas) y fácticas (naturales y sociales). Precisa que las ciencias formales demuestran o prueban, en tanto que las ciencias fácticas verifican (confirman o disconfirman) hipótesis que en su mayoría son provisionales.

Señala también que las principales características de las ciencias fácticas son: que trascienden los hechos (descartan hechos, producen nuevos hechos y los explican);

¹ *La ciencia, su método y su filosofía*, p. 8 y sigs.

su conocimiento es racional; objetivo; analítico (aborda problemas y trata de descomponerlo todo en elementos); especializado; claro y preciso; comunicable; verificable (las proposiciones generales verificables son hipótesis científicas); metódico; sistemático; general; legal; explicativo; predictivo; abierto; útil.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española² define la palabra método de la siguiente forma: “Modo de decir o hacer con orden una cosa. 2. Modo de obrar o proceder; hábito o costumbre que cada uno tiene y observa. 3. Procedimiento que se sigue en las ciencias para hallar la verdad y enseñarla. Puede ser analítico o sintético. 4. Obra que enseña los elementos de una ciencia o arte”. En tanto que la palabra metodología la define como “Ciencia del método. 2. Conjunto de métodos que se siguen en una investigación científica o en una exposición doctrinal”.

Según Bunge, en la obra citada³, el método científico es a grandes líneas el siguiente: 1. Planteo del problema (reconocimiento de los hechos, descubrimiento del problema y formulación del problema); 2. Construcción de un modelo teórico (selección de los factores pertinentes, invención de las hipótesis centrales y de las suposiciones auxiliares, traducción matemática); 3. Deducción de consecuencias particulares (búsqueda de soportes racionales, búsqueda de soportes empíricos); 4. Prueba de la hipótesis (diseño de la prueba, ejecución de la prueba, elaboración de los datos, inferencia de la conclusión); 5. Introducción de las conclusiones en la teoría (comparación de las conclusiones con las predicciones, reajuste del modelo, sugerencias acerca del trabajo ulterior).

En una obra posterior⁴, Mario Bunge presenta una formulación actualizada del método científico con las siguientes etapas: 1. Descubrimiento del problema; 2. Planteo preciso del problema; 3. Búsqueda de conocimientos o instrumentos relevantes; 4. Tentativa de solución del problema con ayuda de los medios identificados; 5. Invención de nuevas ideas (hipótesis, teorías o técnicas) o

² Vigésima primera edición, h-z, p. 1366.

³ Ídem, pp. 89-92.

⁴ *Epistemología*, pp. 39-40.

producción de nuevos datos empíricos que prometan resolver el problema; 6. Obtención de una solución (exacta o aproximada); 7. Investigación de las consecuencias de la solución obtenida; 8. Puesta a prueba (contrastación) de la solución; 9. Corrección de las hipótesis, teorías, procedimientos o datos empleados en la obtención de la solución incorrecta.

Max Weber⁵ se refiere a la falibilidad del conocimiento científico -de la misma manera y con igual optimismo que lo hace Karl Popper⁶ en la cita que aparece como epígrafe al inicio de este artículo-: “Sabemos muy bien que lo que hayamos producido se habrá vuelto arcaico dentro de diez, veinte o cincuenta años. Tal es el destino y el *sentido* del trabajo científico”. Como también afirma, a su manera, Gaston Bachelard⁷: “En la obra de la ciencia sólo puede amarse aquello que se destruye, sólo puede continuarse el pasado negándolo, sólo puede venerarse al maestro contradiciéndolo”.

La ciencia es una fórmula más, aunque no la única, en la búsqueda de la verdad. Michel Foucault⁸ afirma que “La modalidad técnica del decir veraz se organiza en mucho mayor medida alrededor de la ciencia que de la enseñanza, o, en todo caso, alrededor de un complejo constituido por las instituciones de ciencia e investigación y las instituciones de enseñanza.”

Para Nicola Abbagnano⁹ la verdad es la validez o la eficacia de los procedimientos cognoscitivos. Distingue al efecto cinco conceptos fundamentales de la verdad: 1. Como correspondencia o relación; 2. Como revelación; 3. Como conformidad a una regla; 4. Como coherencia, y 5. Como utilidad.

En un libro reciente, Julian Baggini¹⁰ propone la siguiente clasificación de los distintos tipos de verdad: 1. *Verdades eternas* (o religiosas), especiales por no ser del tipo común y empírico pues propugnan distintos *fundamentos de verdad*; 2.

⁵ *El político y el científico*, p. 70.

⁶ *El mito del marco común. En defensa de la ciencia y la racionalidad*, p. 11.

⁷ *La formación del espíritu científico*, p. 297.

⁸ *El coraje de la verdad. El gobierno de sí y de los otros*, t. II, p. 46.

⁹ *Diccionario de Filosofía*, p. 1130.

¹⁰ *Breve historia de la verdad*.

Verdades de autoridad, puesto que toda cultura acepta a algunas personas como autoridad, aunque sea difícil establecer el equilibrio correcto entre nuestro propio juicio y el testimonio del experto; 3. *Verdades esotéricas*, pues la idea de que algunas verdades permanecen ocultas o son “esotéricas” es tan antigua como la civilización, frente a lo cual recomienda ser adecuadamente escéptico sin ser indiscriminadamente cínico para mantenerse como un pensador crítico; 4. *Verdades razonadas*, frente a las cuales hay que tener en cuenta que la razón es una herramienta imperfecta con usuarios imperfectos; 5. *Verdades empíricas*, demasiado modestas para afirmar una certeza absoluta toda vez que las pruebas rara vez consiguen una única, decisiva y emancipadora ruptura con el error; 6. *Verdades creativas*, en las que si bien requieren de imaginación ésta no es suficiente para crear nuevas verdades; 7. *Verdades relativas*, toda vez que hay más de una forma de describir el mundo, más de una forma de asignar valor e importancia a las cosas; 8. *Verdades poderosas*, en las que a pesar de la frecuente apropiación de la verdad por parte del poder, hay que tener en cuenta que la verdad es más que poder por lo que es posible decir la verdad al poder; 9. *Verdades morales*, en donde hay que considerar que nuestros juicios morales solo estarán bien fundamentados cuando concuerden con los hechos tanto de la naturaleza humana como del mundo; 10. *Verdades holísticas*, pues las verdades no se mantienen en pie o caen de forma independiente, sino que se sostienen sobre una red de otras verdades, que se apoyan mutuamente.

Hoy, cuando es frecuente escuchar hablar de la *posverdad* -la mentira disfrazada de verdad-, es conveniente recordar que Baggini concluye su taxonomía de la verdad refiriéndose a las *verdades futuras* afirmando que “Si deseamos conocer la verdad, podría asumirse que lo más necesario es un método de investigación o un conjunto de reglas para establecer hechos”¹¹. La vinculación entre las verdades futuras, el método y la metodología poco a poco resulta evidente.

¹¹ Ob. cit., p. 87.

3. LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA

Por su importancia, reitero dos cosas que ya he señalado. La primera es que la metodología de la investigación jurídica no es ajena, sino que es la misma metodología que se aplica en las demás ciencias sociales, toda vez que se trata de un único camino -el método científico- para encontrar la verdad científica. Es por ello que acudiré a desarrollar este acápite con el auxilio de autores de metodología de la investigación en ciencias sociales. La segunda es que los reportes de investigación jurídica pueden adquirir nombres muy variados pero que, finalmente, son el resultado de una investigación -no solamente documental o libresca- que conduce a una verdad jurídica -pretendidamente científica-, que pueden tener cualquiera de los siguientes nombres: contrato, demanda, contestación de la demanda, sentencia, sentencia, iniciativa de ley, dictamen, ley, juicio político, declaración de procedencia o cualquier otro propio de nuestra disciplina y su operación cotidiana en tribunales, cámaras legislativas, despachos jurídicos u oficinas administrativas.

Hemos visto ya que todas las ciencias, formales o factuales, culminan o se expresan mediante una legalidad o normatividad -las reglas del silogismo, la ley de la gravitación universal o las leyes de la evolución-. Puesto que el Derecho es ciencia social, tiene su propia legalidad o reglas indispensables en el curso de una investigación jurídica -que generan otra legalidad-, como veremos en el siguiente acápite.

Pero toda vez que como ciencia social lo que busca el Derecho es, a partir del estudio de la realidad social, culminar con un contrato, una norma o resolución administrativa, sentencia judicial o resolución legislativa (ley, decreto, acuerdo, punto de acuerdo) cuya congruencia con la realidad social de la que surge sea óptima; la consistencia metodológica para llegar a ese resultado es esencial.

Jorge Padua¹² señala que “La investigación científica tiene como sus objetivos teóricos más generales, dar respuestas inteligibles, confiables y válidas, a

¹² *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*, pp. 30 y 31.

preguntas específicas o problemas de investigación”. Señala, al efecto, que las respuestas tratan de responder acerca del qué o cómo, dónde, cuándo, de dónde y por qué, sin que se trate de responder todas las interrogantes pues, en ocasiones, solo se trate de contestar algunas de ellas. De ahí que, agrega, “La bibliografía especializada acostumbra diferenciar los estudios o diseños de investigación -según el tipo de pregunta que el investigador plantee- en estudios *exploratorios*, *descriptivos* y *explicativos*.

Afirma Felipe Pardinás¹³ que “El primer paso para un estudio empírico es la *observación de los fenómenos* que estudia una ciencia. Cada ciencia tiene como primer carácter distintivo el área de fenómenos a cuyo estudio está dedicada.” En consecuencia, agrega, “El método de trabajo científico comienza pues con la observación de un área particular de fenómenos que interesa, por razones válidas, al investigador”¹⁴ -afirmación sujeta de inmediato a cuestionamiento al iniciar el siguiente acápite-.

Propone, en consecuencia, lo siguiente: formulación de un problema (rastrear problemas o formular preguntas); hipótesis (respuesta tentativa a la pregunta o al problema planteado); diseño de la prueba (procedimientos de comprobación o disprobación de la o las hipótesis); conclusiones o resultados y presentación de resultados.

La metodología tiene como propósito la descripción, explicación y predicción de las conductas de los fenómenos en estudio, insisto. Para dicho estudio contamos o acudimos a tres tipos de conocimiento: conocimientos populares, conocimientos de divulgación y conocimientos científicos. El estudio científico consta de dos elementos básicos: la teoría y el método. La metodología es el estudio crítico del método.

¹³ *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*, p. 10.

¹⁴ Ob. cit., p. 11.

Carlos I. Muñoz Rocha¹⁵, por su parte, propone las siguientes etapas del proceso de investigación: 1. Reflexión o lógica; 2. Planeación y diseño o metodológica; 3. Desarrollo y ejecución o técnica; 4. De resultados o síntesis.

La etapa de investigación comprende los pasos siguientes: 1. Área de investigación; 2. Selección del tema, idea o proyecto de investigación; 3. Planteamiento del problema; 4. Delimitación o alcance del problema; 5. Construcción del marco teórico. En tanto que la etapa de planeación y diseño o metodológica incluye: 1. Diseño de la investigación; 2. Hipótesis de trabajo; 3. Indicadores.

Por su parte, a la etapa de desarrollo y ejecución o técnica le atribuye los pasos siguientes: 1. Instrumentos de recolección de datos; 2. Técnicas de recolección de datos; 3. Los datos o información; 4. Procesamiento de la información; 5. Análisis de los datos o información. Para considerar, finalmente en la etapa de resultados o síntesis lo siguiente: 1. La elaboración de síntesis y conclusiones, y 2. La redacción del informe de resultados.

Por paradójico que parezca, la verdad científica -como ha quedado dicho desde el epígrafe- es provisional. La fuerza explicativa de las causas y las interrelaciones de un fenómeno estudiado a través de una hipótesis o de una teoría puede cambiar o desaparecer con la llegada de nuevas hipótesis y teorías. Los autores llaman a eso de diferentes maneras: revolución científica, ruptura epistemológica o golpe de Estado teórico.

Thomas S. Kuhn¹⁶ señala “consideramos como revoluciones científicas aquellos episodios de desarrollo no acumulativo en los que un paradigma¹⁷ antiguo se ve sustituido en todo o en parte por otro nuevo incompatible con él”. En tanto que Pierre Bourdieu *et al*¹⁸ sostienen que “por el hecho de que los límites entre el saber común

¹⁵ *Metodología de la investigación*, pp. 104 y siguientes.

¹⁶ *La estructura de las revoluciones científicas*, p. 230.

¹⁷ Paradigma: “conjunto de ilustraciones recurrentes y casi estándar de diversas teorías en sus aplicaciones conceptuales, observacionales e instrumentales. Se trata de los paradigmas de la comunidad puestos de manifiesto en los libros de texto, en las clases y en las prácticas de laboratorio.” Kuhn, ob. cit., p. 161.

¹⁸ *El oficio de sociólogo*, p. 105.

y la ciencia son, en sociología, más imprecisos que en cualquier otra disciplina, la necesidad de la ruptura epistemológica se impone con particular urgencia”.

4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Karl Popper¹⁹ advierte que “No se puede empezar por la observación: es menester saber primero qué observar. Esto es, es menester comenzar por un problema. Además, no existe observación exenta de interpretación. Todas las observaciones son interpretadas a la luz de las teorías” (a algunas teorías en materia jurídica me referiré en el siguiente acápite). Por su parte, Pierre Bourdieu *et al*²⁰ enfatizan: “La más elemental de las operaciones, la observación, que describe el positivismo como un registro tanto más fiel cuanto menos supuestos teóricos implica, se hace cada vez más científica en tanto los principios teóricos que la sostienen son más conscientes y sistemáticos”. Puesto que, como advierte Gaston Bachelard²¹, “En la formación de un espíritu científico, el primer obstáculo es la experiencia básica, es la experiencia colocada por delante y por encima de la crítica, que, ésta sí, es necesariamente un elemento integrante del espíritu científico”.

El área de estudio de las ciencias sociales son las conductas humanas y su observación se realiza a través de cuatro tipos principales, comunes a todas las ciencias sociales, que son: observaciones o datos documentales, observaciones de campo que pueden ser de monumentos o de campo, y las observaciones de laboratorio.

En la ciencia jurídica las observaciones son fundamentalmente documentales y de campo, pero con el apoyo de otras ciencias factuales, no necesariamente solo ciencias sociales, puede aprovechar para sus conclusiones de las otras formas de observación que incluyan métodos cuantitativos y de laboratorio, es decir, de la evaluación cuantitativa y cualitativa de la materia, las conductas y los hechos.

¹⁹ *El mito del marco común*, pp. 182 y 183.

²⁰ Bachelard, *ídem*, p. 92.

²¹ Bachelard, *ibidem*, p. 27.

Por su parte, la observación de conductas en el campo puede ser participante²² o no-participante mediante una observación pasiva y no comprometida con los resultados propios del proceso social observado, pero sí comprometida desde luego con la confirmación o no de las hipótesis que los expliquen.

Entre las técnicas preliminares a las observaciones de campo se tienen: muestreo, cuestionarios, entrevistas, investigación de actitudes, encuestas de opinión y la observación experimental.

Pardinas -al igual que todos los demás autores- señala que “La multitud de datos y observaciones que recoge cualquier científico no tienen valor mientras no puedan ser ordenados en distintos tipos de conducta, reuniendo en un tipo los fenómenos u observaciones que poseen características estructurales o conductistas semejantes”.²³ Entre tanto, es oportuno tener en cuenta que dichos resultados pueden ser presentados mediante cuadros de datos y tablas de frecuencias que permitan o faciliten operaciones comparativas.

Si bien la hipótesis pretende resolver o explicar un problema, es conveniente recordar que podemos tener hipótesis alternativas, hipótesis nulas e hipótesis de trabajo.

La presentación de los resultados de la investigación, según el autor ahora en cita, incluye las partes siguientes: 1. Prólogo; 2. Contenido o índice general; 3. Introducción; 4. Diseño de la prueba; 5. Codificación, procesamiento y análisis de los datos; 6. Conclusiones; 7. Tablas o cuadros; 8. Notas al texto; 9. Bibliografía, 10. Índice alfabético de materia y de nombres. Es frecuente que cada institución tenga su propia metodología o forma de presentar sus resultados, sea en forma de libro, artículo u otra, por lo que el investigador deberá ajustarse a la práctica que le corresponda.

Respecto a las dificultades para seleccionar los temas o ideas de investigación, Muñoz Rocha identifica tres grupos. El primero, relacionado con los propios

²² Por ejemplo, participar como actor en procesos político electorales para observar su realización y sacar conclusiones o en procesos de selección de funcionarios para el mismo propósito.

²³ Pardinas, *ídem*, p. 115.

estudiantes; el segundo, con las instituciones educativas y, el tercero, con los tutores.

Por cuanto a los estudiantes enumera las siguientes dificultades²⁴:

- Ausencia de hábitos de lectura, incluso en estudiantes de doctorado.
- Inexperiencia en actividades de investigación.
- Desconocimiento de técnicas de investigación documental.
- Incompetencia para buscar información.
- Falta de dominio de la ortografía española.
- Carencia de disciplina para el estudio y la investigación (quizá lo más grave de lo enunciado anteriormente).

Se trata de dificultades que sin duda tendrán un alto costo para el estudiante de licenciatura o posgrado en el desarrollo de su vida profesional. Por eso es de felicitarse que se mantenga la asignatura Seminario de Investigación, o cualquier otro nombre que se le asigne, siempre que esté destinada a crear y afirmar la disciplina metodológica de investigación en los profesionales del Derecho.

Una vez formuladas estas consideraciones de carácter metodológico para la investigación en las ciencias sociales, aplicables desde luego a la ciencia jurídica, paso ahora a los aspectos propios de la investigación en materia jurídica de manera más específica.

5. El diseño de la investigación jurídica.

El diseño de la investigación jurídica en México hoy tiene que partir de la constatación de los cambios ocurridos en diversos espacios de la disciplina jurídica en nuestro ámbito nacional, de los cuales a mi juicio los más importantes a considerar son los nuevos paradigmas que se desprenden de los cambios constitucionales, convencionales, legislativos y jurisprudenciales con impacto en los campos y resultados siguientes, entre otros: 1. La distribución de competencias en el ámbito federal de gobierno; 2. La ordenación constitucional de la economía; 3. La

²⁴ Muñoz Rocha, ob. cit., 118.

actualización del tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá; 4. El nuevo modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad; 5. El bloque y parámetro de constitucionalidad en materia de derechos humanos; 6. Los juicios orales; 7. El proceso penal acusatorio; 8. Los mecanismos alternativos de solución de controversias; 9. La judicialización de la justicia laboral; 10. El conjunto de reformas constitucionales derivadas de la alternancia reciente en el Ejecutivo Federal y la nueva mayoría parlamentaria.

La Corte Interamericana de Derecho Humanos ha publicado y actualizado 23 cuadernillos de jurisprudencia sobre otros tantos temas de actualidad en el mundo jurídico interamericano -criterios más importantes aún dado su carácter vinculante para todos los jueces y autoridades mexicanos-: 1. Pena de muerte; 2. Migración; 3. Desplazamiento; 4. Género; 5. Niñas/os y adolescentes; 6. Desaparición forzada; 7. Control de Convencionalidad; 8. Libertad personal; 9. Personas privadas de libertad; 10. Integridad personal; 11. Pueblos indígenas; 12. Debido proceso; 13. Protección judicial; 14. Igualdad y no discriminación; 15. Justicia transicional; 16. Libertad de pensamiento; 17. Derecho Internacional; 18. El Salvador; 19. Personas LGTBI; 20. Derechos Políticos; 21. Derecho a la vida; 22. DESCAs; 23. Corrupción y DDHH.

El impacto de estos cambios -constitucionales, convencionales y jurisprudenciales, sobre todo- influye tanto en la Teoría del Derecho como en la Teoría de la Constitución, en la Teoría del Proceso, en la Teoría de la Prueba y en la Teoría de la Argumentación Jurídica, por lo menos. Aunque tampoco es posible desconocer que en ocasiones puede haber una retroalimentación en sentido inverso, es decir, de la teoría al derecho positivo y su interpretación.

Esto trae como consecuencia inmediata que por cuanto a la técnica de investigación documental, necesariamente deban ser estudiadas las siguientes fuentes, independientemente del objeto específico de estudio, cuando sea necesario a juicio del investigador jurídico, después de analizar su pertinencia: 1) La Constitución General de la República y las de las entidades federativas, particularmente la de la Ciudad de México; 2) El nuevo bloque de constitucionalidad en materia de derecho

humanos; 3) Los nuevos tratados internacionales suscritos por México con aprobación del Senado Mexicano; 4) Las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general y obligatorio federales y locales; 5) La jurisprudencia nacional e internacional, en este caso tanto la vinculante como la orientadora; 6) La doctrina nacional e internacional. El análisis de un tema tiene que ser integral a la luz de todas estas fuentes de información y de creación o actualización de doctrina jurídica.

Como ya lo expuse desde el inicio, es frecuente el error de considerar que la disciplina jurídica tiene un carácter científico en sí misma, independientemente del método y de la metodología aplicada para descubrir o confirmar proposiciones respecto a su materia de estudio. Pero, igualmente -como también ya se ha dicho-, tal vez por el carácter vinculante de las disposiciones jurídicas, es frecuente dotar a la Ciencia Jurídica de una supuesta autonomía de la que desde luego carece.

Por una parte, el método y la metodología son tan indispensables en las ciencias sociales como en las ciencias naturales o en las ciencias llamadas exactas, formales o factuales, por lo que en los estudios de Derecho no puede uno desentenderse de dichas pautas para la investigación. De la misma manera que tampoco puede, el estudioso del Derecho, aislarse y eludir los conocimientos y proposiciones de las demás disciplinas. En el estudio del Derecho como en todas las demás ciencias el enfoque multi, inter y transdisciplinario es ineludible.

La vecindad o colindancia de cualquier reporte de investigación de carácter jurídico -llámese contrato, demanda, ley, sentencia, libro, artículo o con cualquier otra denominación- con otras áreas del conocimiento, no puede, de una parte, insisto, eludir éstas, de la misma manera que, de otra parte, siempre tendrá como característica propia la de conducir más tarde o temprano a una disposición vinculante inmediata o mediata, individual (contrato, sentencia) o colectiva (ley, jurisprudencia obligatoria).

Por ejemplo, aunque la verdad jurídica se apoye en la verdad histórica sobre hechos determinados puede llegar a suceder que ambas verdades no coincidan; sin embargo, será la verdad jurídica la que una vez desahogados los procedimientos de rigor tenga fuerza vinculante. Pero esto no significa que los hechos históricos o

económicos o políticos u otros de la realidad regulada, por regular o de las conductas por sancionar, no sean relevantes para el investigador jurídico.

En el caso de la investigación jurídica vinculada a la función legislativa me importa destacar la necesaria utilización de por lo menos dos enfoques que muestran en sí mismos la importancia de su vinculación a los estudios legislativos: el enfoque de políticas públicas²⁵ y el de planeación prospectiva²⁶.

6. El reporte de la investigación

Hasta hace relativamente poco tiempo era frecuente encontrar libros para la redacción de tesis profesionales, particularmente de la licenciatura en Derecho. Por las razones expuestas es un tipo de bibliografía cada vez menos frecuente pero que nunca perderá su utilidad. Los libros y folletos con formularios para la redacción de contratos o para la presentación de demandas y otro tipo de escritos para comparecer ante tribunales pueden ser útiles para conocer las formalidades que imponen el trámite y la substanciación -campo minado que deben atravesar por igual, aunque con diferente suerte, el litigante y el juzgador-²⁷, pero no sustituyen el trabajo de investigación que entraña la fundamentación y motivación de dichos documentos en el caso específico.

Por fortuna, cada día son más frecuentes los libros dedicados al estudio de la redacción de sentencias y de iniciativas de ley o su dictamen. Me congratulo de contribuir a este respecto, en materia legislativa, con algunas de mis investigaciones publicadas, sobre todo una reciente *-Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*²⁸- de la cual preparo una nueva edición²⁹. Por fortuna,

²⁵ Consultar: *Análisis de Políticas Públicas, Evaluación de políticas públicas* o bien *Diseño de Políticas Públicas*, obras cuya referencia se precisa al final de este trabajo.

²⁶ Consultar: *Un modelo general de planificación, El futuro a debate, La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo* o bien *Breve historia del futuro*, cuyos datos bibliográficos también se precisan al final.

²⁷ Aunque alguien pueda considerar más sencillo y rápido solicitar vía Whatsapp, en cualquier grupo de colegas abogados, copia de una demanda o recurso presentado sobre el mismo tema, pero esto tampoco exime de la indispensable investigación para defender el caso concreto; o bien buscar en cualquier base de datos judicial una sentencia sobre un caso parecido, pero siempre tomando la misma prevención.

²⁸ Editorial Flores, México, 2018.

²⁹ En un afán didáctico he propuesta una serie de decálogos legislativos cuyo número y denominación he ampliado a partir de la experiencia práctica y las necesidades docentes.

también, los reglamentos de ambas cámaras legislativas federales empiezan a ocuparse de una incipiente metodología para la redacción de leyes y su dictamen, pero sin llegar a la extensión de modalidades que en este artículo se ha empezado a analizar. En el caso de redacción de artículos para revistas o libros colectivos, el formato del presente sintetiza los lineamientos editoriales de varias instituciones de cuyos comités editoriales formo parte.

Ciertamente en cualquier papelería se puede comprar un formato de contrato de arrendamiento, pero solo después de una investigación exploratoria al menos -empezando por leer el formato adquirido- se puede concluir si es aplicable al caso concreto. En Internet es posible encontrar muchos contratos cuyas partes contratantes se encuentren en diversos países y estén sujetas a diversos ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales, pero solo después de una investigación integral (exploratoria, descriptiva y explicativa) será posible concluir si es aplicable al caso concreto.

Me parece que con los datos metodológicos reseñados hasta aquí es posible que el investigador jurídico pueda identificar los elementos básicos de su investigación y su contexto, para determinar su amplitud y adoptar las herramientas de investigación más pertinentes, las cuales solo tienen como límites la imaginación y la disponibilidad de recursos. Como también ya lo he mencionado, deberá ajustarse a la normatividad aplicable a cada modalidad de reporte -contrato, demanda, sentencia, ley, libro, artículo, tesis-, según el ámbito institucional en el que el investigador se desempeñe o actúe -tribunal, órgano legislativo, universidad, centro de investigación, editorial-.

*

La hipótesis, en un asunto judicial, es la teoría del caso a probar, en tanto que en uno legislativo es la pregunta sobre la mejor manera u óptima de regular conductas mediante un ordenamiento normativo o su actualización. Las tesis de grado, los libros y los artículos, habitualmente describen el estado del arte en el campo objeto de su estudio; en ocasiones, cuando se hacen propuestas para su mejora o cambio, ésta es la materia de prueba y argumentación.

La identificación del marco teórico entraña precisar la teoría o conjunto de teorías jurídicas -pero también de otras disciplinas fácticas o formales cuando sea necesario- que explican o ayudan a explicar el fenómeno objeto de estudio. En el acápite anterior he mencionado algunas corrientes o temas -convencionales, constitucionales, legislativas, jurisprudenciales, doctrinales-, cuyos cambios implican la refutación o la adhesión por parte del investigador jurídico para llegar a nuevas conclusiones o fortalecer las existentes.

En cualquier caso, como lo señala Marc Bloch³⁰, “Los métodos con los que trataremos de medir el grado de certeza, serán los que realmente usa la investigación, hasta en el humilde y delicado detalle de sus técnicas”.

7. Conclusiones

Lo antes expuesto nunca debe intimidar al investigador jurídico, sino que por el contrario lo debe motivar a conocer cada vez mejor la metodología de investigación para practicarla, dominarla y mejorarla. Incluso, el abogado litigante o el juzgador -cada uno con las restricciones que les imponen las leyes procesales-, ni remotamente agotan la sustancia de su cometido con sus habilidades y destrezas en materia de trámite y sustanciación, puesto que su objetivo principal es probar o refutar la teoría del caso.

Con mayor razón aún la metodología de investigación ofrece al legislador, formal o material -pues está sujeto a menos restricciones formales³¹ que el juzgador, por ejemplo-, una fuente inagotable de conocimiento para proponer infinidad de variedades normativas y probar cuál es y por qué razones la alternativa óptima.

Finalmente, se supone que la libertad de cátedra y la libertad de investigación pudieran constituir el espacio deseable para ejercer sin límite las posibilidades que ofrecen el método y la metodología de la investigación jurídica con sus técnicas y modalidades. Pero surgen aquí otras limitantes no siempre de naturaleza diversa,

³⁰ *Apología para la historia o el oficio de historiador*, p. 47.

³¹ Aunque normalmente prevalezca una restricción factual es que es la disciplina de voto.

por ejemplo, la disponibilidad de tiempo y de recursos o -por paradójico que parezca- la adhesión acrítica a doctrinas y teorías.

Concluyo con lo que pudiera parecer una banalidad pero que lamentablemente pudiera no serlo, al menos para los investigadores jurídicos en formación aún: la labor de estudio, de lectura, de indagación permanente, es una herramienta básica para la investigación jurídica. Solo del conocimiento adquirido principalmente de esta manera, acompañado de la observación de la realidad que aporta la experiencia práctica -también consignada en libros, reportes, dictámenes, sentencias, leyes, jurisprudencias-, será posible proponer objetos de estudio pertinentes y viables para analizarlos e innovar con base en dicho análisis.

8. Bibliografía

Abbagnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición 1998, Segunda reimpresión 2000, México.

Attali, Jacques, *Breve historia del futuro*, Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, 2007.

Bachelard, Gaston, *La formación del espíritu científico*, siglo veintiuno editores, primera edición en español: 1948, segunda edición: 1991, duodécima reimpresión: 2013, México.

Baggini, Julian, *Breve historia de la verdad*, Ático de los libros, primera edición: septiembre de 2018, Barcelona.

Bloch, Marc, *Apología para la historia o el oficio de historiador*, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición revisada 2001, Cuarta reimpresión 2018, México.

Bourdieu, Pierre, Chamboredon, Jean-Claude, Passeron, Jean-Claude, *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos*, Siglo veintiuno editores, segunda edición en español 2008, tercera reimpresión 2016, México.

Bunge, Mario, *La ciencia, su método y su filosofía*, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1973.

....., *Ciencia, técnica y desarrollo*, siglo veintiuno editores, primera edición, siglo veinte, Buenos Aires 1980, primera edición mexicana: 2014, México.

....., *Epistemología*, siglo veintiuno editores, primera edición: 1980, primera edición en siglo XXI, puesta al día: 1997, octava reimpresión: 2015, México.

Carrillo Landeros, Ramiro, *Metodología y administración*, Editorial Limusa, primera edición: 1982, tercera reimpresión: 1991, México.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, Editorial Flores, México 2018.

....., *La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo*, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, México 1991.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima primera edición, Tomos I y II, Madrid 1992.

Dror, Yehezkel, *Un modelo general de planificación*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1980.

Farina, Mario V., *Diagramas de flujo*, Editorial Diana, primera edición: octubre de 1971, quinta reimpresión: septiembre de 1976, México.

Festinger, Leon, Katz, Daniel, *Les méthodes de recherche dans les sciences sociales*, tomes 1 et 2, Presses Universitaires de France, Paris, 1974.

Foucault, Michel, *El coraje de la verdad. El gobierno de sí y de los otros*, tomo II, Fondo de Cultura Económica, primera edición en francés: 2009, primera edición en español, FCE Argentina: 2010, primera reimpresión, FCE México: 2017, México.

....., *El orden del discurso*, Fábula tusQuests Editores, primera edición en Fábula tusQuests: agosto de 2009, séptima reimpresión: febrero de 2016, México.

Franco Corzo, Julio, *Diseño de políticas públicas*, IEXE Editorial, segunda edición: octubre 2013, México.

García Laguardia, Jorge Mario, Luján Muñoz, Jorge, *Guía de técnicas de investigación y cuaderno de trabajo*, Publicaciones Sur S. A., doceava edición, 1980, México.

Harguindéguy, Jean-Baptiste, *Análisis de políticas públicas*, Tecnos, segunda edición, Madrid 2015.

Kuhn, Thomas S., *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, primera edición en inglés: 1962, primera edición en español: 1971, cuarta edición en español: 2013, primera reimpresión: 2015, México.

Miklos, Tomás, Arroyo, Margarita (Coordinadores), *El futuro a debate*, Limusa, México 2016.

Montaño, Agustín, *Iniciación al método del camino crítico*, Editorial Trillas, tercera edición: agosto 1972, cuarta reimpresión: enero 1977, México.

Muñoz Rocha, Carlos I., *Metodología de la Investigación*, Oxford University Press, primera edición: junio de 2015, primera reimpresión: marzo de 2016, México.

Padua, Jorge, *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Sexta reimpresión 1996, México.

Pardinas, Felipe, *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales. Introducción elemental*, siglo veintiuno editores, décimo primera edición, octubre 1973, México.

Popper, Karl, *El mito del marco común. En defensa de la ciencia y la racionalidad*, Paidós, Surcos, primera edición: 1997, primera edición en la colección Surcos: 2005, Barcelona, Buenos Aires, México.

Salcedo, Roberto, *Evaluación de políticas públicas*, Siglo veintiuno editores, Biblioteca Básica de Administración Pública, México 2011.

Weber, Max, *el político y el científico*, Premiá editora de libros, quinta edición: 1985, Puebla, México.

La transformación del poder judicial en el marco de la constitución mexicana.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Discurso y proyecto. 3. Texto original y reformas. 4. El juicio de amparo. 5. El control de la constitucionalidad. 6. El control de la convencionalidad. 7. La transformación. 8. Bibliografía.

1. Introducción

La Constitución nos une, es la expresión que identifica a los festejos conmemorativos del centenario de la promulgación de la Constitución de 1917, que lleva a cabo la Cámara de Diputados durante la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, así como a esta colección editorial. Es por ello que con gusto acepto y agradezco la invitación del Diputado César Camacho, Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, para participar en los trabajos académicos que serán publicados como parte de dichos festejos.

Mis apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana durante el periodo 1917-2016, de acuerdo a la invitación recibida, deben dirigirse al estudio de la transformación del Poder Judicial de la Federación. Esto me da la ocasión de reivindicar mi situación académica de egresado de la Especialidad en Justicia Electoral que imparte el Centro de Capacitación Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Razón adicional para aceptar y agradecer la invitación.

Hubo una época, durante la vigencia de la Constitución de 1857, en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación -cabeza del Poder Judicial de la Federación- tuvo un papel protagónico en el ejercicio del poder político en México. Este papel obedeció, entre otras razones, a la elección popular indirecta en primer grado de sus

integrantes³² y al hecho de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación era el funcionario encargado de sustituir al Presidente de la República³³. De esta forma llegó a la presidencia don Benito Juárez, después del autogolpe de Estado en que incurrió el Presidente Ignacio Comonfort al adherirse al Plan de Tacubaya de Félix Zuloaga³⁴. Porfirio Díaz, por su parte, compitió y perdió dos veces para ocupar la Presidencia de la Suprema Corte; una vez contra José María Iglesias y, otra, contra Sebastián Lerdo de Tejada³⁵; pero fue electo Ministro de la Suprema Corte³⁶.

La elección popular indirecta de los ministros de la Suprema Corte pudo haber tenido entonces –finales del Siglo XIX- un papel importante en el “choque de trenes” protagonizado por el Poder Judicial de la Federación y el poder político, si es que como ahora se acostumbra constreñimos éste a los únicos dos poderes que actualmente surgen del voto popular directo: el Legislativo y el Ejecutivo. Pero, insisto, en aquel momento el Poder Judicial –y en particular la Suprema Corte- era parte del poder político. ¿Lo es ahora? Habremos de verlo y sacar conclusiones.

El “choque de trenes” al que me refiero estuvo materializado por la tesis jurisprudencial de la incompetencia de origen sostenida por el Pleno de la Suprema Corte durante la presidencia del Ministro José María Iglesias³⁷, abandonada después durante la presidencia del Ministro Ignacio L. Vallarta. La legislación de amparo, expedida por el Poder Legislativo Federal –vigente en este aspecto hasta el día de hoy en su versión actualizada³⁸-, estableció expresamente la

³² Art. 92. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley.

³³ Art. 79. En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta mientras se presenta el nuevamente electo entrará a ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

³⁴ 17 y 19 de diciembre de 1857. Art. 1º Desde esta fecha cesará de regir en la República la Constitución de 1857. Fuente: *Planes en la Nación Mexicana. Libro Seis: 1857-1910*, p. 16.

³⁵ Cfr.: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “Derecho electoral y presidencialismo durante el gobierno de Porfirio Díaz”, publicado en: *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, p. 85 y sigs.

³⁶ El óleo con su recia figura puede ser contemplado en uno de los pasillos del edificio principal de la Suprema Corte en la Ciudad de México o en la Casa de la Cultura Jurídica de la SCJN en la ciudad de Oaxaca.

³⁷ Consultar el acápite: “Una tesis y una antítesis: Iglesias-Vallarta”, en: *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, p. 211.

³⁸ Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 2 de abril de 2013, Art. 61. El juicio de amparo es improcedente: IV. Contra resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

improcedencia del juicio de amparo en materia electoral. Pero el Poder Judicial siguió otorgando amparos por la incompetencia de origen de las autoridades espurias y la Suprema Corte sosteniendo su criterio jurisprudencial en el sentido opuesto a la ley.

Hasta que, durante la presidencia de la República del general Manuel González, durante los cuatro años en que el general Porfirio Díaz se alejó de la presidencia para después regresar una vez reformada la Constitución, el ex diputado, ex gobernador de Jalisco y ex secretario de Relaciones Exteriores, pero también eminente jurista, Ignacio L. Vallarta, asumió la presidencia de la Suprema Corte y modificó el criterio jurisprudencial anterior por uno nuevo, también vigente hasta la fecha.

Una vez que el Poder Judicial de la Federación –y la Suprema Corte a su cabeza– ya no interviene en cuestiones políticas, a las que por cierto la Suprema Corte en ocasiones fue acercada y luego alejada como veremos más adelante, se entiende que sus resoluciones son eminentemente y exclusivamente técnico-jurídicas, apolíticas dirían los panegiristas de este enfoque. Consecuentemente, la estructura organizacional del Poder Judicial de la Federación, y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene que ser analizada desde dicha perspectiva, totalmente apolítica. ¿Es esto posible? También lo veremos y sacaremos conclusiones.

Aunque desde luego habría que precisar el concepto que debemos utilizar respecto de lo que se considera *político*, particularmente cuando se trata de actividades que directa o indirectamente tienen una relación con la organización del poder coactivo. Se ha escrito, por ejemplo, que “La ideología, el contexto político, la búsqueda del prestigio personal, entre otros han sido considerados como determinantes del comportamiento judicial”³⁹. Karina Ansolabehere, por su parte, en su investigación sobre el tema “busca indagar la relación, a veces tensa y conflictiva, a veces relajada y amigable, entre derecho y política en países en proceso de democratización”⁴⁰.

³⁹ *La SCJN: sus ministros, la Política y el agravio social*, p. 13.

⁴⁰ *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, p. 12.

De cualquier forma es posible advertir desde esta entrada al tema, que la organización del Poder Judicial de la Federación no es, ni puede, ni debe ser ajena al sistema político en su conjunto y a las decisiones políticas a su interior⁴¹, de la misma forma que la estructura organizativa del mismo no puede desvincularse de las materias sustantivas sobre las que resuelve; es el caso, por ejemplo, de la materia electoral y, sobre todo, del juicio de amparo. Son otros tantos subtemas a los que tendremos que acudir para la comprensión del tema.

El momento culminante, ahora, de la transformación que empieza a recorrer al Poder Judicial de la Federación se encuentra en una tendencia hacia el *ius constitutionale commune* que recorre América Latina y el mundo, y que en México se ha materializado con varias reformas constitucionales –justicia penal, derechos humanos y amparo-, una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos y la jurisprudencia nacional derivada. Son otros de los acápites obligados para comprender el tema.

2. Discurso y proyecto

Del discurso pronunciado por don Venustiano Carranza al abrir el Congreso Constituyente sus sesiones, el 1 de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, entresaco los siguientes fragmentos que dan cuenta del contexto histórico que tuvo en consideración el autor del proyecto de Constitución que habría de discutir el Constituyente, respecto del tema que nos ocupa⁴²:

El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado, según antes expresé, que la autoridad judicial de la Federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las

⁴¹ Ansolabehere analiza al efecto, en el caso de México, tanto la capacidad de control de la Corte Suprema sobre las instancias inferiores del Poder Judicial como la capacidad de éstas para operar como contrapeso de la Corte, *ob. cit.*, p. 148 y siguientes.

⁴² Fuente: *Quórum Legislativo 115*, p. 97 y sigs.

autoridades judiciales de los estados; que el Poder central, por la sugestión en que tuvo siempre a la Corte, pudiera ingerirse en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común.

Sin embargo de esto, hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos.

Así se desprende de la reforma que se le hizo, en 12 de diciembre de 1908, al artículo 102 de la Constitución de 1857, reforma que, por lo demás, estuvo muy lejos de alcanzar el objeto que se proponía, toda vez que no hizo otra cosa que complicar más el mecanismo del juicio del amparo, ya de por sí intrincado y lento, y que la Suprema Corte procuró abrir tantas brechas a la expresada reforma, que en poco tiempo la dejó enteramente inútil.

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación.

Desde una perspectiva política, no estrictamente jurisdiccional ¿qué tanto ha cambiado, en el tiempo presente, la doble función que don Venustiano Carranza atribuyó al amparo -control judicial federal sobre las autoridades locales para evitar sus excesos- para mantenerlo? El caso es que para lograr las funciones atribuidas al amparo y al Poder Judicial Federal, más adelante, hacia el final de su discurso, don Venustiano Carranza afirmó⁴³:

⁴³ Fuente: *Ob. cit.*, pp. 120 y 121.

Otras reformas cuya importancia y trascendencia quiero, señores diputados, llamar vuestra atención, es la que tiende a asegurar la completa independencia del Poder Judicial, reforma que, lo mismo que la que ha modificado la duración del cargo de presidente de la República, está revelando claramente la notoria honradez y el decidido empeño con que el Gobierno emanado de la Revolución está realizando el programa proclamado en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, supuesto que uno de los anhelos más ardientes y más hondamente sentidos por el pueblo mexicano, es el de tener tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales contra los atentados y excesos de los agentes del Poder público y que protejan el goce quieto y pacífico de los derechos civiles de que ha carecido hasta hoy.

Señores diputados, no fatigaré por más tiempo vuestra atención, pues larga y cansada sería la tarea de hablaros de las demás reformas que contiene el proyecto que tengo la honra de poner en vuestras manos, reformas todas tendientes a asegurar las libertades públicas por medio del imperio de la ley, a garantizar los derechos de todos los mexicanos por el funcionamiento de una justicia administrada por hombres probos y aptos, y a llamar al pueblo a participar, de cuantas maneras sea posible, en la gestión administrativa.

Por cuanto a la organización del Poder Judicial de la Federación, y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en particular se refiere, el Proyecto de Constitución propuso, en la parte conducente al tema que nos ocupa, lo siguiente⁴⁴:

Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en tribunales de Circuito y de Distrito, cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, se compondrá de nueve ministros, y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, hecha excepción de los casos en que la moral o el interés público así lo exigieren, debiendo verificar sus sesiones en los periodos y términos que determine la ley.

⁴⁴ Fuente: *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, p. 789 y sigs.

Para que haya sesión de la Corte se necesita que concurren, cuando menos, la mitad más uno de sus miembros, y que las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

Cada uno de los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durará en su cargo cuatro años, a contar desde la fecha en que prestó la protesta, y no podrá ser removido durante ese tiempo, sin previo juicio de responsabilidad, en los términos que establece esta Constitución.

Art. 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, serán nombrados por la Cámara de Diputados y Senadores reunidas, celebrando sesiones del Congreso de la Unión y en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren a aquéllas las dos terceras partes, cuando menos, del número total de diputados y senadores. La elección será en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.

Si no se obtuviere ésta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos. La elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente, otros candidatos. La elección deberá hacerse entre los candidatos admitidos.

Art. 97. Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su cargo y no podrán ser removidos de éste sin previo juicio de responsabilidad, o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la ley.

La Suprema Corte de Justicia podrá cambiar de lugar a los jueces de Distrito, pasándolos de un distrito a otro, o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los magistrados de Circuito.

Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará uno o

varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras de la Unión o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de una garantía individual, o la violación del voto público⁴⁵ o algún otro delito castigado por la ley federal.

Los tribunales de Circuito y juzgados de Distrito se distribuirán entre los ministros de la Suprema Corte, para que los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces, reciban las quejas que hubiere contra ellos y ejerzan las demás atribuciones que señale la ley.

La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá libremente a su secretario y demás empleados que fije la planta respectiva aprobada por la ley. Los magistrados de Circuito y jueces de Distrito nombrarán y removerán también a sus respectivos secretarios y empleados.

La Suprema Corte cada año designará a uno de sus miembros como presidente, el que podrá ser reelecto.

3. Texto original y reformas

En el texto aprobado por el Congreso Constituyente los numerales transcritos del proyecto respecto del Poder Judicial conservaron la misma numeración pero tuvieron modificaciones. Los tres han tenido reformas posteriores.

Artículo 94

En el artículo 94, en el texto definitivo se incrementó de nueve a once el número de ministros; el quórum requerido para sesionar subió de la mitad más uno a las dos terceras partes; la duración de cuatro años en el cargo se modificó a dos para los designados en la elección inmediata, de cuatro años para los electos al terminar dicho primer periodo y, a partir de 1928, los designados serían inamovibles, al igual que los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito.

⁴⁵ Probablemente un intento por remediar el abandono de la tesis de la incompetencia de origen y de esta manera complementar la nueva legislación en materia de amparo, que lo declaró improcedente en materia electoral.

Reformas al artículo 94 del texto aprobado

El artículo 94 ha sido modificado trece veces, la primera en 1928 y la más reciente en 2013. En 1928⁴⁶, se elevó a dieciséis el número de ministros y se estableció que la Suprema Corte podría funcionar en pleno o en tres salas de cinco ministros cada una. En 1934⁴⁷, se elevó a veintiuno el número ministros y a cuatro el de salas; ministros, magistrados y jueces podrían durar seis años en su encargo. En 1944⁴⁸, se elimina el número de salas y se suprime el periodo de seis años de duración anterior.

En 1951⁴⁹, se precisa que los tribunales serán colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación; se aumentan cinco ministros supernumerarios que no integran el Pleno; periodos de sesiones, funcionamiento del Pleno y de las Salas, atribuciones de los Ministros Supernumerarios, número y competencia de tribunales de Circuito y jueces de Distrito, se regirán por la propia Constitución y las leyes respectivas. El Decreto publicado el 14 de marzo de 1951 es una fe de erratas del Decreto anteriormente descrito.

En 1967⁵⁰, se precisa que los Ministros Supernumerarios pueden formar parte del Pleno cuando suplan a los Numerarios; se incorporan la competencia de la Suprema Corte y las responsabilidades en que incurran los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación; la obligatoriedad de la jurisprudencia de los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, será fijada por la ley correspondiente. En 1982⁵¹, se estableció que los Ministros sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución.

En 1987⁵², respecto de tribunales unitarios y colegiados se suprimen las referencias a materia de amparo y de apelación para quedar como tribunales colegiados y unitarios de circuito; se elimina la suplencia de los ministros supernumerarios y que

⁴⁶ DOF 20 de agosto de 1928.

⁴⁷ DOF 15 de diciembre de 1934.

⁴⁸ DOF 21 de septiembre de 1944.

⁴⁹ DOF 19 de febrero de 1951.

⁵⁰ DOF 25 de octubre de 1967.

⁵¹ DOF 28 de diciembre de 1982.

⁵² DOF 10 de agosto de 1987.

éstos formen parte del Pleno; se suprimen también las disposiciones específicas de los periodos de sesiones de la Suprema Corte, las atribuciones de los ministros y se sustituye “funcionarios y empleados” por “servidores públicos”; se establece que el Pleno de la Suprema Corte determinará el número, división en circuitos y jurisdicción territorial y especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito, estando facultado además para lograr la mayor prontitud en el despacho de los asuntos a través de una mejor distribución de los mismos entre las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 1994⁵³, se crea el Consejo de la Judicatura Federal, se reduce a once el número de ministros que durarán en su cargo quince años y tendrán derecho al término de su periodo a un haber por retiro, pero no podrán ser nombrados para un nuevo periodo, a menos que lo hubiese ejercido como provisional o interino; se eliminan los cinco ministros supernumerarios; se establece que será el Consejo de la Judicatura Federal y no el Pleno de la Suprema Corte quien determinará el número, división de circuitos, competencia territorial y especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito. Se faculta al Pleno de la Suprema Corte para expedir acuerdos generales que permitan una adecuada distribución de los asuntos entre las salas y señala remitir aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia a los tribunales colegiados de circuito para mayor prontitud de su despacho. Por cuanto a la remuneración por los servicios prestados, ésta no podrá ser disminuida durante el cargo e incluye a los consejeros de la Judicatura Federal.

En 1996⁵⁴, se incorpora al Tribunal Electoral como depositario del Poder Judicial de la Federación. En 1999⁵⁵, se elimina al Consejo de la Judicatura Federal como depositario del Poder Judicial de la Federación y se le atribuye estar a cargo de la

⁵³ DOF 31 de diciembre de 1994.

⁵⁴ DOF 22 de agosto de 1996.

⁵⁵ DOF 11 de junio de 1999.

administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación exceptuando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 2011⁵⁶, se crea la figura del Pleno de Circuito cuya integración y funcionamiento será determinado en las leyes correspondientes. Se faculta a los Poderes Legislativo y Ejecutivo para solicitar la substanciación y resolución de juicios de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de manera prioritaria siempre que se justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público.

En 2013⁵⁷, se establecen tribunales especializados en radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica.

Artículo 96

En el texto aprobado del artículo 96, se modificó el proyecto del Primer Jefe don Venustiano Carranza para establecer que “Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva”⁵⁸.

Reformas al artículo 96 del texto aprobado

Este artículo ha tenido dos reformas, en 1928 y en 1994. En 1928⁵⁹, se reforma todo el artículo para establecer que los ministros de la Suprema Corte serán nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, ya no por el Congreso de la Unión a propuesta de las legislaturas de los estados. En 1994⁶⁰, para el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se establece la presentación por parte del Presidente de la República, de una terna a consideración del Senado quien los designará. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, en un plazo no mayor de treinta días. Si la Cámara de Senadores rechaza la terna propuesta, el

⁵⁶ DOF 6 de junio de 2011.

⁵⁷ DOF 11 de junio de 2013.

⁵⁸ *Leyes Fundamentales...*, p. 916.

⁵⁹ DOF 20 de agosto de 1928.

⁶⁰ DOF 31 de diciembre de 1994.

Presidente de la República someterá otra nueva. Si fuese rechazada nuevamente, ocupará el cargo la persona designada por el Presidente, dentro de la misma terna.

Artículo 97

El artículo 97 del proyecto no fue modificado en su contenido por el Congreso Constituyente, salvo para cuestiones de corrección de estilo.

Reformas al artículo 97 del texto aprobado

Este artículo ha conocido diez reformas, la primera en 1928 y la más reciente en 2011. En 1928⁶¹, se precisa que los Ministros deberán protestar su cargo ante el Senado. En 1940⁶², se elimina la anterior limitación a la Suprema Corte de Justicia de proceder conforme a una planta de personal preestablecida y remite directamente a la observancia de la ley respectiva para nombrar y remover a su secretario y demás empleados. Por el contrario, se limita a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito la amplitud del ejercicio de esa facultad.

En 1951⁶³, se establece que los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito ejercerán su cargo por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos o promovidos a cargos superiores. En 1977⁶⁴, se faculta a la Suprema Corte de Justicia para practicar de oficio averiguaciones sobre hechos violatorios del voto público cuando esté en duda la legalidad de procesos electorales. En 1982⁶⁵, se especifica que los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución. En 1987⁶⁶, se incrementa de cuatro a seis años la duración en el ejercicio del cargo de magistrados de circuito y jueces de distrito.

En 1994⁶⁷, se establece que los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal; durarán seis años

⁶¹ DOF 20 de agosto de 1928.

⁶² DOF 11 de septiembre de 1940.

⁶³ DOF 19 de febrero de 1951.

⁶⁴ DOF 6 de diciembre de 1977.

⁶⁵ DOF 28 de diciembre de 1982.

⁶⁶ DOF 10 de agosto de 1987.

⁶⁷ DOF 31 de diciembre de 1994.

en el cargo, al término de los cuales si fueran ratificados o promovidos, sólo serán privados de sus puestos en los casos que establezca la ley. La Suprema Corte podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal. Se establece que cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto. Cada ministro protestará su cargo ante el Senado y los magistrados y jueces ante el Consejo de la Judicatura Federal. En 1999⁶⁸, se establece que dicha protesta deberá ser ante el Consejo de la Judicatura Federal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 2007⁶⁹, se suprime la facultad de investigación de la Suprema Corte en materia de violación del voto público. En 2011⁷⁰, se suprime la facultad de la Suprema Corte de investigar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual y se pasa dicha facultad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

4. El juicio de amparo

El juicio de amparo tiene una larga tradición histórica en nuestro país⁷¹, pero su versión actual arranca sin duda del célebre criterio establecido por la Corte Suprema de los Estados Unidos al resolver el caso *Marbury vs. Madison* (1803). En el constitucionalismo democrático que se inicia en 1776 con la Constitución Americana, la defensa de la Constitución se instaura con un procedimiento establecido por vía jurisprudencial. Años después, en México, los medios de defensa de la Constitución Mexicana surgen y se desarrollan, por ejemplo, en el juicio de amparo salido de la pluma de José Crescencio Rejón en la Constitución de Yucatán, en el Supremo Poder Conservador de la Segunda de las Siete Leyes Constitucionales, en los proyectos de Constitución redactados durante el Constituyente disuelto de 1842, en el voto particular de Mariano Otero en el

⁶⁸ DOF 11 de junio de 1999.

⁶⁹ DOF 13 de noviembre de 2007.

⁷⁰ DOF 10 de junio de 2011.

⁷¹ Cfr.: Lira, Andrés, *El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano*.

Constituyente de 1847 y, a partir de entonces, en los textos constitucionales de 1857 y 1917.

Como ya lo hemos visto en este artículo, desde el discurso de don Venustiano Carranza se confirma la utilidad y vigencia del amparo, tanto como forma de control jurídico como de contención de los excesos políticos. De tal suerte que, como también hemos constatado en el historial de reformas, la evolución de la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación en buena medida ha sido la respuesta organizacional para la aplicación del proceso constitucional de amparo.

Esto confirma mi afirmación inicial, en el sentido de que la evolución organizacional del Poder Judicial de la Federación -y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en particular- no es ni puede ser ajena a la naturaleza, características y modificaciones de los procesos constitucionales jurisdiccionales que resuelve. En 1994 habrían de agregarse otros dos al tradicional juicio de amparo y varios más en 1996, ahora, ¡por fin! , en materia electoral.

Una vez abandonada la tesis jurisprudencial de la incompetencia de origen, hubiesen sido llamados derechos del hombre -como lo fueron en la Constitución de 1857-, o garantías individuales -como lo fueron hasta 2011 en la Constitución vigente-, los derechos político electorales del ciudadano no tuvieron un medio de protección constitucional en nuestro país sino hasta 1996; no obstante los múltiples tratados internacionales ya para entonces suscritos en materia de protección de los derechos humanos.

5. El control de la constitucionalidad

La reforma constitucional de 1994, además de la modificación de la estructura y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ya hemos visto, trajo como consecuencia la regulación desde el texto de la Constitución de dos nuevos medios de defensa constitucional: la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. La *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de*

*los Estados Unidos*⁷², complementó dicha regulación constitucional y facilitó el ejercicio de estos nuevos medios de defensa. Ciertamente, la controversia constitucional era un procedimiento previsto desde la Constitución de 1857 y reproducido tal cual en el texto inicial de la de 1917, pero la falta de su regulación hizo que fuese poco utilizado⁷³.

En 1996⁷⁴, con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación culmina la evolución del inicial sistema político de solución de controversias electorales que heredamos de la Constitución de Cádiz y que reproducimos en todas las constituciones nuestras, incluida la actual, pues hasta 1996 existieron para tal fin los colegios electorales de los órganos legislativos. Dicho sistema político de solución de controversias original se volvió mixto a partir de 1986 cuando aparece el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL), con atribuciones jurisdiccionales reducidas, revisables de cualquier forma en última instancia por los propios colegios electorales de las cámaras.

En las reformas constitucionales y legislativas de 1990-1991, el TRICOEL se convierte en Tribunal Federal Electoral (TRIFE) con atribuciones más amplias, pero cuyas resoluciones eran revisables por los colegios electorales de las cámaras legislativas. En 1993, una nueva reforma constitucional en materia político electoral crea la Sala de Segunda Instancia del TRIFE, integrada por primera ocasión -en esta ya larga tradición legislativa y jurisprudencial de no intervención del Poder Judicial de la Federación en asuntos electorales-, por magistrados de tribunales colegiados de circuito; sala presidida por el presidente del TRIFE.

En 1996, como ya lo he mencionado, se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional⁷⁵, máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

⁷² DOF 11 de mayo de 1995.

⁷³ Cfr.: *Cuadro Estadístico Histórico de asuntos relativos a Controversias Constitucionales tramitados entre 1917-1994*.

⁷⁴ Consultar de mi autoría: *Nuevo Derecho Electoral Mexicano y Las reformas de 1996*.

⁷⁵ Acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales que resuelve la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La contradicción de tesis 2/2000 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte, estableció que el TEPJF no podía invalidar leyes electorales en su aplicación al caso concreto. Dos nuevas reformas constitucionales en materia electoral, ambas en 2007⁷⁶, le devolvieron al TEPJF -de manera expresa incluso la segunda- dicha atribución. Los medios de impugnación vigentes en materia electoral se encuentran establecidos en el artículo 99 constitucional y son regulados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. El control de la convencionalidad

Después de la catástrofe de la Segunda Guerra Mundial, en la que militares de gobiernos legalmente electos incurrieron en crímenes contra la humanidad al cumplir órdenes de autoridades constitucionales, florecieron los tratados internacionales en materia de derechos humanos como una forma de legitimación de las sanciones impuestas a los encontrados culpables y de prevención de nuevas calamidades; de esos tratados, mundiales y regionales, América Latina –gobernada entonces en su mayor parte por dictaduras tropicales- en forma paradójica no dejó de formar parte⁷⁷.

Se crea así el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, integrado fundamentalmente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica. México firmó y ratificó, entre otros instrumentos, la Convención Americana de los Derechos Humanos y reconoció la jurisdicción vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, condenó a México entre otras cosas a ejercer control difuso de la convencionalidad, es decir, que todos los jueces mexicanos asegurasen en el ámbito de sus competencias jurisdiccionales un

⁷⁶ DOF 27 de septiembre y 13 de noviembre de 2007, respectivamente.

⁷⁷ Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 en la enseñanza del derecho”, publicado en: *Metodologías: Enseñanza e investigación jurídicas*.

control directo de la aplicación y cumplimiento de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás protocolos facultativos.

Desde años atrás, un sector de la doctrina jurídica nacional⁷⁸ había interpretado en sede académica la procedencia del control difuso de constitucionalidad, con base en lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, idéntico a una parte del artículo VI de la Constitución de los Estados Unidos de América. Aunque con algunos zigzagueos, finalmente, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación terminó por pronunciarse resueltamente en el sentido de la improcedencia del control difuso de la constitucionalidad. De esta manera, quedó como única vía de control de la constitucionalidad de los actos y leyes de la autoridad pública el control concentrado de la constitucionalidad, cuyas instituciones y procedimientos han quedado descritos previamente.

7. La transformación

Hasta aquí he privilegiado el análisis de las reformas constitucionales centrales en la evolución organizacional del Poder Judicial de la Federación. Ciertamente, puede haber otras reformas constitucionales relacionadas con las anteriores o independientes de ellas que más tarde o más temprano tienen un impacto, mayor o menor, en el Poder Judicial de la Federación; sin embargo, mi análisis por ahora no llega en detalle hasta esa extensión. Pero, insisto, dicha evolución no puede separarse de las materias sustantivas que el Poder Judicial aplica e interpreta, pues éstas se retroalimentan con las estructuras organizacionales.

En el momento actual hay cuatro conjuntos de reformas constitucionales y legales, algunas ya no tan recientes, que por ahora definen, en mi opinión, los cambios transformadores de la organización y los criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación: los cambios en materia de justicia penal derivados de la reforma constitucional de 2008; los criterios derivados tanto de las sentencias y criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –parte interpretativa de ese *ius constitutionale commune* recién llegado- como de la

⁷⁸ Coincidieron en esta apreciación Gabino Fraga, Antonio Martínez Báez y Héctor Fix-Zamudio.

reforma constitucional de 2011 en esta materia⁷⁹; la reforma constitucional de 2011 en materia de amparo⁸⁰ y su nueva ley reglamentaria⁸¹; así como el conjunto de reformas constitucionales derivadas del *Pacto por México*, suscrito en 2012 por el Gobierno de la República y los tres partidos políticos nacionales en ese momento coautores del cambio constitucional.

Confieso que se trata de un horizonte de futuro que se inscribe en la evolución aquí reseñada y que no plantea escenarios de ruptura. Me parece que bastante trabajo tiene ahora el Poder Judicial de la Federación para asimilar, desarrollar y garantizar los cambios aquí mencionados, al cumplir su función esencial de dar seguridad y certeza jurídicas en la solución de las controversias sometidas a su jurisdicción por los justiciables, como para intentar nuevos caminos y nuevos cambios. Aunque no podemos negar que las rupturas a veces ocurren y llegan cuando menos se esperan, por lo que no hay que dejar de pensar en ellas. Pero será en otra ocasión, habrá oportunidad.

8. Bibliografía

Abad Suárez Ávila, Alberto, ***La protección de los derechos fundamentales en la Novena Época de la Suprema Corte***, Editorial Porrúa. UNAM. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México 2014.

Angulo Jacobo, Luis Fernando, ***Selección y designación de jueces de distrito***, Editorial Porrúa. Instituto Mexicano de Derecho procesal Constitucional, México 2013.

Ansolabehere, Karina, ***La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México***, Flacso México. Fontamara, México 2007.

Astudillo, César, ***El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México***, UNAM. Tirant lo Blanch, México 2014.

⁷⁹ DOF 10 de junio de 2011.

⁸⁰ DOF 6 de junio de 2011.

⁸¹ DOF 2 de abril de 2013.

Ávila Ortiz, Raúl, Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, Hernández, María del Pilar (Coordinadores), **Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico**, Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. UNAM. IIJ, México 2015.

Burgoa, Ignacio, **El Juicio de Amparo**, Sexta edición, México 1968.

Bogdandy, Armin von, Fix-Fierro, Héctor, Morales Antoniazzi, Mariela (Coordinadores), **Ius constitutionale commune en América Latina. Rasgos, Potencialidades y Desafíos**, UNAM. Instituto Max Planck. Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México 2014.

Carranco Zúñiga, Joel, **Poder Judicial**, Editorial Porrúa, México 2000.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, **Nuevo Derecho Electoral Mexicano**, UNAM. IIJ. Trillas, México 2014.

....., **Las reformas 1996**, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, México 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México abril 2016.

Corso Sosa, Edgar, Carmona Tinoco, Jorge Ulises, Saavedra Alessandri, Pablo (Coordinadores), **Impacto de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**, UNAM. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tirant lo Blanch, México 2013.

Cossío D., José Ramón, **La justicia prometida. El Poder Judicial de la Federación de 1900 a 1910**, Fondo de Cultura Económica. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México 2014.

Cuadro Estadístico Histórico de asuntos relativos a Controversias Constitucionales entre 1917-1994, Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2000.

Cuéllar Vázquez, Angélica, **La SCJN: sus ministros, la Política y el agravio social**, UNAM, México 2014.

Ferrer MacGregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola, Figueroa Mejía, Giovanni A. (Coordinadores), **Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Tomos I y II**, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal. UNAM. IIJ, México 2014.

Fix-Zamudio, Héctor, **La garantía jurisdiccional desde la Constitución Mexicana. Ensayo de una estructuración procesal del juicio de amparo**, Editorial Porrúa. UNAM. IIJ. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México 2015.

....., Astudillo, César (Coordinadores), **Estatuto jurídico del juez constitucional en América latina y Europa. Libro homenaje al Doctor Jorge Carpizo**, UNAM. IIJ, México 2013.

Galván Rivera, Flavio, **Derecho Procesal Electoral Mexicano**, Editorial Porrúa, México 2006.

Godínez Méndez, Wendy A., García Peña, José Heriberto (Coordinadores), **Metodologías: Enseñanza e investigación jurídicas. 40 años de vida académica. Homenaje al doctor Jorge Witker**, UNAM. IIJ, México 2014.

Lira, Andrés, **El amparo colonial y el juicio de amparo mexicano**, Fondo de Cultura Económica, México 1972.

López Olvera, Miguel Alejandro, Pahuamba Rosas, Baltazar, **Nuevos paradigmas constitucionales. Dignidad humana, principios fundamentales, derechos humanos, Estado de derecho, democracia y control de convencionalidad**, Espress, México 2014.

Los Consejos Mexicanos de la Judicatura. Régimen jurídico, Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura Federal, Segunda edición, México 1977.

Planes en la Nación Mexicana. Libro Seis: 1857-1910, Senado de la República. LIII Legislatura. El Colegio de México, México 1987.

Quórum Legislativo 115. La Constitución de 1917: Revolución y nuevo orden jurídico. Documentos, H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México 2015.

Rivera León, Mauro Arturo, **Las puertas de la Corte. La legitimación en la controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad en México**, Editorial Porrúa. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México 2016.

Tena Ramírez, Felipe, **Leyes Fundamentales de México 1808-1994**, Editorial Porrúa, Décima octava edición actualizada, México 1994.

Tribunales Constitucionales y Democracia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera reimpresión, México 2011.

Vocabulario Judicial, Instituto de la Judicatura Federal. Escuela Judicial, México 2014.

Delitos electorales y juicios orales.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes. 3. Los Delitos Electorales. 4. La legislación penal aplicable. 5. El proceso penal acusatorio y oral. 6. Fuentes.

1. Introducción

Desde el 18 de junio de 2008, fecha en que se publica el decreto de reforma constitucional en materia penal que trajo como consecuencia la modificación de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22; 73, fracciones XXI y XXIII; 115, fracción VII; y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia una etapa de grandes cambios en la manera de impartir justicia penal en nuestro país. Apenas el pasado 18 de junio de 2016, el sistema de justicia penal que establece el proceso penal acusatorio y los juicios orales inició su aplicación en el orden federal de gobierno.

Sin embargo, no se trata -la de 2008- de la única reforma constitucional en materia penal sino apenas el inicio de una serie de reformas constitucionales vinculadas a la materia penal, que modifican cuestiones sustantivas y adjetivas en la materia.

La reforma publicada el 4 de mayo de 2009, faculta al Congreso de la Unión para establecer los delitos y faltas contra la Federación y para legislar en materia de secuestro y delincuencia organizada⁸².

Es el caso, también, de la reforma constitucional publicada el 14 de julio de 2011, por virtud de la cual se garantiza a la víctima u ofendido el derecho al resguardo de su identidad y otros datos personales, en caso de que se haya perpetrado en su perjuicio el delito de trata de personas, además de que faculta al Congreso para expedir leyes generales en materia de trata de personas.

⁸² La fuente de esta reforma y las siguientes que se citan es: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Abril 2016*, Secretaría de Gobernación, Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación.

La reforma publicada el 25 de junio de 2012 faculta a las autoridades federales para conocer de los delitos contra periodistas que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

La reforma publicada el 8 de octubre de 2013 faculta al Congreso para crear la legislación única en materia procedimental penal, y es a la que me referiré de manera principal en este artículo.

La reforma publicada el 10 de febrero de 2014, faculta al Congreso para expedir la ley general de delitos electorales.

La reforma publicada el 27 de mayo de 2015, faculta al Congreso para expedir la ley general que distribuya competencias entre órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. La anoto por la tradicional vinculación entre derecho administrativo sancionador electoral y delitos electorales, aunque ahora solo me refiera a estos últimos.

La reforma del 2 de julio de 2015, faculta al Congreso para expedir legislación en materia de justicia penal para adolescentes, quienes como veremos adelante pueden ser sujetos activos de delitos electorales.

La reforma del 10 de julio de 2015, faculta al Congreso para expedir leyes generales en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Aunque a diferencia de las anteriores, las siguientes reformas que se señalan no están directa o expresamente ligadas a la materia penal o procesal penal, sin embargo tienen sobre ambas efectos indudables; es el caso de las reformas publicadas el 6 y el 10 de junio de 2011 en materia de amparo y en materia de derechos humanos, respectivamente. Cito por lo tanto la afirmación de Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rubén Sánchez Gil⁸³ por ser muy ilustrativa:

⁸³ *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*, p. IX.

En varias ocasiones formales e informales nos hemos referido como la “tormenta jurídica perfecta” a la interacción entre las reformas constitucionales relativas al proceso penal (18 de junio de 2008), el juicio de amparo (6 de junio de 2011) y el sistema de control constitucional (14 de julio de 2011). El escenario con que todos los juristas de este país despertamos al día siguiente de este último cambio constitucional nos dejó perplejos; y mucho más ante el *amparo penal* en que confluyeron todas estas importantes modificaciones.

La fecha del 14 de julio de 2011 señalada por dichos autores corresponde a la resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del expediente varios 912/2010, respecto del cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco contra México. Los autores ahora citados afirman que dicha resolución “tiene toda la trascendencia de una reforma constitucional”⁸⁴. El impacto de esta resolución en la materia electoral lo analizo en el artículo “Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral”⁸⁵, cuya lectura sugiero al lector interesado en explorar el control de convencionalidad.

Hasta aquí enuncio de manera general las reformas sin entrar a su análisis puntual, tratamiento que haré en lo sucesivo cuando sea necesario. Señalo ahora, como dato principal de este artículo, que todas estas modificaciones convencionales, constitucionales, legales y jurisprudenciales –nacionales e interamericanas– impactan también de manera necesaria y directa en las cuestiones electorales y, desde luego, en las penales electorales.

De tal forma que el comienzo cercano -inminente para la fecha previsible de publicación de este artículo- del proceso electoral que se inicia en septiembre de 2017 y tiene su jornada electoral el primer domingo de junio de 2018, obliga a recordar que los delitos electorales, cuya actualización ha sido reciente tanto a

⁸⁴ Ob. cit., en la nota al pie de la página citada anteriormente.

⁸⁵ Revista *Quórum Legislativo* 116, pp. 123-148.

través de la Ley General de Delitos Electorales⁸⁶ como de las leyes sustantivas penales, serán juzgados a través del nuevo proceso penal acusatorio y oral. Por lo que he considerado oportuno abordar el tema de manera integral así sea en sus aspectos más generales.

2. Antecedentes

La reforma constitucional en materia penal de 2008 sin duda se inscribe en la órbita del garantismo penal cuyos principios (de retributividad, legalidad, necesidad, lesividad, materialidad, culpabilidad, jurisdiccionalidad, acusatorio, de la carga de la prueba y contradictorio), como señala Luigi Ferrajoli:

Fueron elaborados sobre todo por el pensamiento iusnaturalista de los siglos XVII y XVIII, que los concibió como principios políticos, morales o naturales de limitación del poder penal “absoluto”. Y han sido ulteriormente incorporados, más o menos íntegra y rigurosamente, a las constituciones y codificaciones de los ordenamientos desarrollados, convirtiéndose así en principios jurídicos del moderno *estado de derecho*.⁸⁷

En el caso mexicano, el antecedente obligado lo encontramos en el discurso pronunciado por don Venustiano Carranza al entregar su proyecto de Constitución al Congreso Constituyente de 1916-1917:

El procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligerísimas variantes exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que se haya llegado a templar en lo más mínimo su dureza, pues esa parte de la legislación mexicana ha quedado enteramente atrasada, sin que nadie se haya preocupado en mejorarla. Diligencias secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento, como si no se tratase en ellos de su libertad o de su vida; restricciones del derecho de defensa, impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de pruebas en su contra, como si se tratase de actos indiferentes que de ninguna

⁸⁶ Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2014.

⁸⁷ *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, p. 93.

manera podrían afectarlo y, por último, dejar la suerte de los reos casi siempre entregada a las maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes, que por pasión o por vil interés alteraban sus propias declaraciones, las de los testigos que deponían en su contra, y aún de los que se presentaban a declarar en su favor.

La ley concede al acusado la facultad de obtener su libertad bajo de fianza durante el curso de su proceso; pero tal facultad quedó siempre sujeta al arbitrio caprichoso de los jueces, quienes podían negar la gracia con sólo decir que tenían temor de que el acusado se fugase y se substraiera a la acción de la justicia.

Finalmente, hasta hoy no se ha expedido ninguna ley que fije, de una manera clara y precisa, la duración máxima de los juicios penales, lo que ha autorizado a los jueces para detener a los acusados, por tiempo mayor del que fija la ley al delito de que se trata, resultando así prisiones injustificadas y enteramente arbitrarias.

A remediar todos esos males tienden las reformas el citado artículo 20.⁸⁸

Es por lo anterior, refrendado en los artículos del texto original de la Constitución de 1917, que Rafael Estrada Michel⁸⁹ sostiene que “parece perfectamente atendible la hipótesis de que los trazos esenciales de la gran reforma procesal acusatoria de junio de 2008 se hallaban configurados, en sus líneas maestras, en el proyecto y concreciones que les fueron noventa años anteriores”.

En opinión de Sergio García Ramírez⁹⁰, el dictamen elaborado en la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2007, es “el documento más interesante para conocer el desarrollo y las razones de la reforma” constitucional de 2008. Al efecto, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de

⁸⁸ “Discurso de Venustiano Carranza al abrir el Congreso Constituyente sus sesiones, el 1 de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro”, en: *Quórum Legislativo 115, Documentos*, pp. 106 y 107.

⁸⁹ “El debido proceso penal como elemento constitutivo de la República (1914-1917)”, en: *Quórum Legislativo 115, Artículos*, p. 211.

⁹⁰ *La Reforma Penal Constitucional (2007-2008) ¿Democracia o Autoritarismo?*, p. XLIV.

la Cámara de Diputados, con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, describe y resuelve sobre el contenido de las siguientes iniciativas:

- A. Iniciativa presentada por el diputado Jesús de León Tello.
- B. Iniciativa presentada por los diputados César Camacho Quiroz, Felipe Borrego Estrada, Raymundo Cárdenas Hernández y Faustino Javier Estrada González.
- C. Iniciativas presentadas por el diputado César Camacho Quiroz.
- D. Iniciativa presentada por los diputados Javier González Garza, Raymundo Cárdenas Hernández, Ricardo Cantú Garza, Jaime Cervantes Rivera, Alejandro Chanona Burguete y Layda Sansores San Román, y
- E. Iniciativas presentadas por los diputados Javier González Garza, Andrés Lozano Lozano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola y Miguel Ángel Arellano Pulido.

Por su parte, el Titular del Poder Ejecutivo Federal había presentado una iniciativa en el Senado el 9 de marzo de 2007, en materia de seguridad y justicia, que si bien formalmente no pudo ser dictaminada por la Cámara de Diputados, las Comisiones unidas que dictaminaron como Cámara de origen las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados desde luego que la tuvieron en cuenta para su análisis así como para recoger su espíritu.

Por cuanto al contenido sustancial de las diversas iniciativas mencionadas, así como la presentada el 4 de noviembre de 2003 por el diputado Luis Maldonado Venegas, durante la LIX Legislatura, que por lo tanto formalmente tampoco pudo ser dictaminada, en sus consideraciones el dictamen citado estimó que era evidente que en cuanto a su contenido sustancial, convergían en la idea de que el sistema de justicia penal mexicano había dejado de ser eficaz, por lo que urgía reformarlo de manera integral.⁹¹

⁹¹ El texto íntegro del dictamen citado, así como el de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores de 13 de diciembre de 2007 y de algunas iniciativas, es recogido en García Ramírez, ob. cit., p. 239 y siguientes.

El rasgo más distintivo de la reforma en comento es sin duda la introducción de los juicios orales –aunque, como veremos más adelante, no todo el procedimiento es oral-, con lo cual se sustituye el anterior sistema mixto por uno fundamentalmente acusatorio y oral, en el cual rigen los principios procesales de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, previstos en los artículos 16, 17, 19, 20 y 21 de la Ley Fundamental de la República. Principios a los que, como lo señalan Genaro David Góngora Pimentel y Carlos Enrique Huitrón García⁹², hay que agregar otros principios contenidos de manera implícita: igualdad ante la ley, igualdad entre las partes, juicio previo y debido proceso, presunción de inocencia, prohibición de doble enjuiciamiento e inmediatez.

3. Los delitos electorales

En la introducción de su célebre *Tratado de los Delitos y de las Penas*⁹³, el marqués de Beccaria se interroga:

¿Pero cuál es el origen de las penas, y sobre qué está fundado el derecho de castigar? ¿Cuáles pueden ser los castigos que convengan a los diferentes crímenes? ¿Es la pena de muerte verdaderamente útil, necesaria e indispensable para la seguridad y el buen orden de la sociedad? ¿Son justos los tormentos y las torturas? ¿Conducen al objeto que las leyes se proponen? ¿Cuáles son los mejores medios de impedir los delitos? ¿Son las mismas penas igualmente útiles en todos tiempos? ¿Cuál es su influencia sobre las costumbres?

Se trata de una axiología y una metodología aplicable a los delitos electorales y que desde luego, aunque de diferentes maneras, ha sido atendida por el orden jurídico mexicano. Como lo señalo en *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*⁹⁴, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de 1814, siguiendo la tradición impuesta por la Constitución española de Cádiz, reguló ampliamente la cuestión electoral en el propio texto constitucional, e incluso en el

⁹² *La Justicia penal y los juicios orales en México*, p. 62 y siguientes.

⁹³ Editorial Porrúa, p. 5.

⁹⁴ UNAM. Trillas, p. 307.

caso de las juntas electorales de parroquia definió el que se puede afirmar como el primer delito electoral, previsto en el texto de la propia Ley Fundamental, que dieron al naciente país los revolucionarios independentistas que pugnaban por su creación. Por ello que afirmo que “La figura de los delitos electorales siempre ha existido en la legislación electoral en nuestro país y, desde luego, para su sanción son aplicables las disposiciones correspondientes de la legislación penal”.

Por su parte, José Luis Vargas Valdés⁹⁵ afirma lo siguiente:

En primer lugar, la regulación de los delitos electorales en nuestro sistema jurídico data de la Constitución de 1814, vigente hasta 1871 con la promulgación de la primera legislación penal: *Código Penal para el Distrito Federal y Territorios de Baja California sobre delitos del fuero común, y toda la República sobre delitos contra la Federación*, también conocido como “Código Penal de Martínez de Castro”. Durante el periodo de aplicación de ambos ordenamientos, las disposiciones en materia electoral regulaban tanto las faltas administrativas como los delitos electorales.

En el periodo comprendido de 1871 y hasta la promulgación de la Constitución de 1917, las leyes electorales conservaron las faltas administrativas, en tanto el Código Penal contenía un capítulo especial para regular los delitos en la materia.

Por otra parte, durante la vigencia del Código Penal de 1929, también denominado “Código Almaraz”, de manera paralela fueron aplicables el catálogo de delitos electorales contenido en el capítulo XI y el correlativo del Código Penal de 1871.

Para el periodo que abarca desde 1929 y hasta 1989, las leyes electorales regularon tanto las faltas administrativas como los delitos electorales.

Es por ello que en el libro citado agrego al respecto que “La reforma electoral de 1989-1990... trajo como consecuencia, entre otras modificaciones normativas, la

⁹⁵ “Retos de la procuración de justicia penal electoral”, publicado en: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (Coordinador), *Temas de Derecho Procesal Electoral*, Tomo II, pp. 745-759.

adición de un título vigésimo cuarto relativo a Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos, al *Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal*.⁹⁶

David Cienfuegos Salgado⁹⁷ recoge de diversos autores las siguientes clasificaciones derivadas de dicho ordenamiento, así como la identificación de los bienes jurídicos tutelados por los tipos delictivos correspondientes. Distingue, por lo tanto, ocho clases de delitos electorales entonces vigentes, atendiendo entre otros elementos al sujeto activo de los mismos:

- Delitos de ciudadanos, es decir, los que pueden ser cometidos por cualquier persona.
- Delitos de ministros de culto religioso.
- Delitos de funcionarios electorales.
- Delitos de funcionarios partidistas y candidatos.
- Delitos de servidores públicos.
- Delitos de diputados y senadores (en rigor, diputados electos o senadores electos).
- Delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, y su variante cuando son cometidos por extranjeros.
- Delitos en materia de Registro Federal de Electores.

Por cuanto al bien jurídico protegido en dichos tipos penales, el autor en cita enuncia las siguientes propuestas así como quienes las formularon: “la protección de aquellos intereses de la sociedad, de las personas, de los grupos y de las instituciones públicas, que bajo ciertas directrices culturales se consideran superiores y necesarios para la subsistencia estatal” (Jorge Reyes Tayabas); “la organización y realización de los procesos electorales (María de los Ángeles Fromow Rangel); “una función electoral adecuada; el respeto, en un rango de libertad de la expresión de la voluntad popular; la libertad plena del sufragio; el desarrollo normal de los procesos electorales, en cuanto a su transparencia y

⁹⁶ Ob. cit., p. 321.

⁹⁷ *Justicia y Democracia. Apuntes sobre temas electorales*, pp. 125-145.

limpieza; la garantía que se debe dar al secreto del voto emitido y como consecuencia la opción libre por una y otra candidatura que le corresponde dar al ciudadano; en algunos supuestos se considera como bien jurídico dañado las actividades de servidores públicos que desvían fondos, bienes o servicios en beneficio de candidatos o partidos políticos” (Haydeé Hernández Carmona); “tutelar y proteger el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas y republicanas” (Javier Patiño Camarena); el pluralismo político “caracterizado por la convicción de que todo régimen democrático requiere de un marco amplio de libertades que no supone la supresión del otro sino el pleno respeto a la pluralidad y la existencia de alternativas políticas reales, es decir, de un sistema de partidos políticos plural y competitivo, capaz de expresar, articular y representar los intereses y opiniones fundamentales de una sociedad cada vez más compleja y diversa (Jesús Orozco Henríquez).

Como ya lo he señalado en la introducción, la reforma constitucional de 2014 estableció, entre otras innovaciones, la facultad del Congreso de la Unión de expedir una ley general de delitos electorales, la cual fue publicada el 23 de mayo de 2014. Esta Ley General, según lo dispone su artículo 1, es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución General, en materia de delitos electorales. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto, en materia de delitos electorales, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Además, tiene como finalidad, en general, proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el artículo 35, fracción VIII de la Constitución.

Las autoridades de la Federación serán competentes para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en la Ley General cuando:

- Sean cometidos durante un proceso electoral federal;
- Se actualice alguna de las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

- Se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional o en forma contraria, en los términos del Código Penal Federal o de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, o
- El Ministerio Público Federal ejerza la facultad de atracción cuando se actualice algunos de los siguientes supuestos: a) Cuando los delitos del fuero común tengan conexidad con los delitos federales, o b) Cuando el Instituto Nacional Electoral, ejerza su facultad para la organización de algún proceso electoral local, en términos de sus facultades de asunción, atracción o delegación previstas en la Constitución.

El Ministerio Público, en todos los casos, procederá de oficio con el inicio de las investigaciones por los delitos previstos en la Ley General. Tratándose de servidores públicos que los cometan, se les impondrá, además de la sanción correspondiente en el tipo penal de que se trate, la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, local, municipal o de las Alcaldías de la Ciudad de México, de dos a seis años y, en su caso, la destitución del cargo.

Los delitos en materia electoral están tipificados en el Capítulo II del Título Segundo de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en los artículos 7 a 20. Propongo, para su análisis, una primera clasificación en función de los sujetos activos del delito de la manera siguiente:

Artículo 7: **Cualquier persona;**

Artículo 8: **Funcionario electoral;**

Artículo 9: **Funcionario partidista o candidato;**

Artículo 10: **Personas vinculadas a partidos políticos o agrupaciones políticas que hayan perdido su registro;**

Artículo 11: **Servidor público;**

Artículo 12: **Candidato electo a integrar un órgano colegiado** (Cámara, Asamblea Legislativa o Cabildo);

Artículo 13: **Cualquier persona;**

Artículo 14: **Precandidato, candidato, funcionario partidista u organizador de actos de campaña;**

Artículo 15: **Cualquier persona;**

Artículo 16: **Ministros de culto religioso;**

Artículo 17: **Fedatarios públicos;**

Artículo 18: **Exmagistrados electorales, exconsejeros electorales, exsecretarios ejecutivos o equivalentes de organismos electorales nacionales o locales;**

Artículo 19: **Cualquier persona;**

Artículo 20: **Servidor público.**

Los delitos electorales previstos en la Ley General en cita están vinculados a un espacio temporal de referencia que puede ser: a) cualquier momento dentro o fuera de un proceso electoral o de consulta popular; b) durante un proceso electoral, y c) durante un proceso de consulta popular.

Otra forma de clasificar los delitos electorales previstos en la Ley General puede ser en función de su sanción, de tal manera que tenemos las siguientes:

Artículo 7: **de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años,** pero la sanción se incrementa cuando en determinadas hipótesis se trate de funcionarios electorales (f. IV), integrantes de un organismo de seguridad pública (f. VII), y personas armadas o que porten objetos peligrosos (f. XII y XVI);

Artículo 8: **de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años;**

Artículo 9: **de cien a doscientos días multa y prisión de dos a seis años;**

Artículo 10: **de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años;**

Artículo 11: **de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años**, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado en la hipótesis prevista en la fracción III;

Artículo 12: **suspensión de derechos políticos hasta por seis años;**

Artículo 13: **de sesenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años**, con incremento de un tercio o más o bien hasta una mitad más de la sanción según diferentes hipótesis previstas en las dos fracciones del propio artículo;

Artículo 14: **prisión de dos a nueve años;**

Artículo 15: **de mil a cinco mil días multa y de cinco a quince años de prisión**, pena que se aumenta hasta en una mitad más en la hipótesis prevista;

Artículos 16 y 17: **de cien hasta quinientos días multa;**

Artículo 18: **de cuatrocientos a ochocientos días multa;**

Artículo 19: **de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años;**

Artículo 20: **de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años.**

Se desprende de lo expuesto que las sanciones aplicables pueden ser las siguientes: a) multa; b) prisión; c) multa y prisión; d) suspensión de derechos políticos; e) inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y f) destitución del cargo público.

Toda vez que las hipótesis fácticas de las conductas delictivas sancionables son muy diversas y atienden a diferentes tipos de personas y situaciones, pues se trata de catorce artículos con un total de cincuenta y ocho fracciones, es preferible optar por una propuesta genérica del bien jurídico tutelado en los términos que ya han sido anotados. Pero sin dejar de hacer notar que al incluirse tipos delictivos para las consultas populares elevadas a nivel constitucional desde la reforma al artículo 35,

fracción VIII, publicada el 9 de agosto de 2012, la tutela jurídica por vía penal se amplía a este tipo de procesos. Asimismo, que a partir de la reforma constitucional publicada el 9 de agosto de 2012 se reconoce al ciudadano mexicano el derecho de registrar candidaturas independientes ante la autoridad electoral.

4. La legislación penal aplicable

Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento de los delitos previstos en dicha Ley General son aplicables, en lo conducente, la legislación procesal penal, así como el Libro Primero del Código Penal Federal y las demás disposiciones de carácter nacional en materia penal que expida el Congreso de la Unión.

Al efecto, me refiero a la reforma constitucional publicada con fecha 8 de octubre de 2013, que reformó la fracción XXI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios;

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra

periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

XXII. a XXX. ...

De dicha reforma constitucional se derivan, entre otros, los siguientes nuevos ordenamientos o su actualización:

- Código Penal Federal, publicado en el DOF de 14 de agosto de 1931, última reforma publicada en el DOF de 18 de julio de 2016.
- Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en la segunda sección del Diario Oficial de la Federación el miércoles 5 de marzo de 2014.
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, nueva Ley publicada en el DOF de 14 de junio de 2012, última reforma publicada el 19 de marzo de 2014.
- Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, nueva Ley publicada en el DOF de 29 de diciembre de 2014.
- Ley Nacional de Ejecución Penal, nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016.
- Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, nueva Ley publicada en el DOF de 16 de junio de 2016.

El proceso electoral federal próximo será el primero en el que la administración de justicia por los delitos electorales federales que pudiesen ser cometidos será realizada conforme a la nueva legislación penal aquí señalada, es decir, mediante el proceso penal acusatorio y oral cuando sea el caso. Es por ello, también, que hasta el momento son pocos los criterios jurisprudenciales disponibles y consultables sobre la aplicación de este nuevo marco normativo en materia de delitos electorales. Me limito, por lo tanto, a transcribir la siguiente jurisprudencia

derivada de una acción de inconstitucionalidad y todavía no de la aplicación de estas leyes a casos concretos.

Época: Décima Época; Registro: 2009724; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 21, Agosto de 2015, Tomo I; Materia(s): Constitucional; Tesis: P./J. 20/2015 (10a.); Página: 285

DELITOS ELECTORALES. EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY GENERAL EN ESA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE JUNIO DE 2014, EN TANTO PREVÉ LOS ELEMENTOS DEL TIPO PENAL QUE REGULA, RESPETA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, RECONOCIDO EN EL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El precepto constitucional citado reconoce el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal, pues ordena que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, de donde se entiende que corresponde al legislador emitir normas claras y exactas respecto de la conducta a sancionar, así como de su consecuencia jurídica. En ese sentido, el artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2014, en tanto prevé los elementos del tipo penal que regula, respeta aquel derecho fundamental, pues de su lectura se advierte que con claridad prevé los elementos del tipo penal que regula, a saber, el sujeto activo, que corresponde a los ministros de culto religioso o a cualquier persona en el ejercicio del culto religioso; las conductas a sancionar consistentes en presionar el sentido del voto o inducir expresamente al electorado a votar o a abstenerse de votar por un candidato,

partido político o coalición; y como pena o sanción la de 100 hasta 500 días multa.

Acción de inconstitucionalidad 50/2014. Partido de la Revolución Democrática. 8 de septiembre de 2014. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votó en contra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. José Ramón Cossío Díaz estuvo ausente durante la toma de esta votación. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por ocho votos, contenidas en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 50/2014, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 9 de enero de 2015 a las 9:30 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página 301; y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de enero de 2015.

El Tribunal Pleno, el siete de julio en curso, aprobó, con el número 20/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de julio de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de agosto de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

5. El proceso penal acusatorio y oral

Me he referido ya al fundamento constitucional del proceso penal acusatorio y oral que para este momento ha sustituido ya en toda la República al anterior sistema

mixto; me referiré ahora a sus elementos básicos que se encuentran en el párrafo primero del artículo 20 constitucional:

El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

El mismo artículo define en tres apartados los principios generales del proceso penal, los derechos de toda persona imputada y los derechos de la víctima o del ofendido, respectivamente. Al efecto, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) regula los procedimientos penales en 490 artículos distribuidos en dos libros, el primero dedicado a las disposiciones generales y dividido a su vez en seis títulos; en tanto que el segundo regula el procedimiento en trece títulos.

En el Libro Segundo del CNPP, conforme a las disposiciones constitucionales, se distinguen tres etapas para el procedimiento ordinario: etapa de investigación – inicial y complementaria-, etapa intermedia y etapa de juicio, a las cuales hay que agregar las etapas de impugnación o recursos y de ejecución de la sentencia.

La investigación inicial empieza con la presentación de la denuncia, querrella u otro requisito equivalente y concluye cuando el inculpado queda a disposición del Juez de control para que se le formule la imputación; en tanto que la investigación complementaria comprende de la formulación de la imputación hasta que es cerrada la investigación.⁹⁸

La etapa intermedia tiene dos fases, una escrita y otra oral. La primera comprende el escrito de acusación del Ministerio Público y los actos de preparación de la audiencia intermedia; la segunda comprende la audiencia intermedia misma y termina con el dictado de auto de apertura a juicio.⁹⁹

El juicio es la etapa de decisión de las cuestiones esenciales del proceso. Los jueces que hayan intervenido en una etapa anterior a la audiencia de juicio no podrán fungir como Tribunal de enjuiciamiento. Alvarado Martínez y Calvillo Díaz sostienen que

⁹⁸ Consultar: Magistrado Ricardo Paredes Calderón, *La investigación complementaria en el proceso penal acusatorio. La audiencia inicial.*

⁹⁹ Consultar: Magistrado Héctor Lara González, *La etapa intermedia en el proceso penal acusatorio.*

“La Etapa de Juicio es un proceso estructurado a través del cual los hechos y circunstancias relativos a la acusación y defensa son presentados al Tribunal de enjuiciamiento, los medios probatorios son desahogados y sometidos al debate de las partes, las alegaciones de la Fiscalía, del acusador coadyuvante y la defensa son formuladas y, finalmente y con base en ello, el órgano jurisdiccional emite un fallo de absolución o de condena”.¹⁰⁰

Es necesario destacar que el mismo Libro Segundo regula las siguientes soluciones alternas y formas de terminación anticipada del procedimiento: acuerdos reparatorios, suspensión condicional del proceso y procedimiento abreviado. Se trata del “derecho procesal penal transaccional, que busca evitar un procedimiento penal innecesario obteniendo el procesado un beneficio de reducción de la pena mediante una fórmula de acuerdo o de consenso realizado entre el imputado y el Ministerio Público, con la aprobación necesaria del Juez de control”¹⁰¹.

Además de los medios de impugnación o recursos regulados en el propio CNPP, es necesario referirse también a otro medio de defensa respecto del cual Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil¹⁰² afirman que “contribuye a la máxima eficacia de los derechos fundamentales del inculcado y de la víctima, el juicio de amparo es un apoyo al sistema procesal acusatorio y sus fines últimos, y no un obstáculo a ellos”.

Para concluir esta colaboración, incluyo tres criterios jurisprudenciales muy recientes respecto de datos de prueba en la audiencia inicial, ratificación de la detención decretada en la audiencia inicial y el estándar para dictar auto de vinculación a proceso; criterios que serán útiles en su estrategia de litigación a los abogados de las partes en los casos de delitos electorales.

Época: Décima Época; Registro: 2013822; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la

¹⁰⁰ Consultar: Israel Alvarado Martínez y Gabriel Calvillo Díaz, *La etapa de juicio en el proceso penal acusatorio*.

¹⁰¹ Magistrado Emma Meza Fonseca, *Las soluciones alternas y formas de terminación anticipada en el proceso penal acusatorio*, p. 8.

¹⁰² *El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio*, p. XI.

Federación; Publicación: viernes 03 de marzo de 2017 10:06 h; Materia(s): (Común); Tesis: I.7o.P.69 P (10a.)

DATOS DE PRUEBA EN LA AUDIENCIA INICIAL DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL. SU DESECHAMIENTO POR EL JUEZ DE CONTROL, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN IMPUGNABLE EN AMPARO INDIRECTO.

Para concluir que el desechamiento de los datos de prueba ofrecidos por el imputado y su defensa en la audiencia inicial del proceso penal acusatorio y oral, no afecta directamente un derecho sustantivo del quejoso, se requiere de un análisis acucioso y detallado de las normas jurídicas que integran el proceso penal adversarial, ya que cada etapa es independiente, con consecuencias jurídicas distintas. Por tanto, en su caso, el rechazo de datos de prueba realizado por un Juez de control en la audiencia inicial, ya no podrá ser subsanado o analizado en las otras etapas del proceso (intermedia, de debate oral y recursiva, y de ejecución), precisamente por la independencia de éstas. Por lo que al tratarse del nuevo sistema procesal penal, que se caracteriza por la independencia de las etapas que lo integran, incluso, porque es diverso el juzgador que las conduce y que en cada una de ellas ya no puede considerarse lo desahogado en una previa, no puede afirmarse que las violaciones que se produzcan con los acuerdos reclamados no sean de imposible reparación. Máxime que de alegarse como violación procesal en amparo directo contra la sentencia definitiva, la concesión no podría tener el alcance de considerar lo ocurrido en la etapa de investigación complementaria, pues para la emisión del acto reclamado -que sería la litis en el juicio uniinstancial- sólo se tomaría en cuenta lo acaecido en la audiencia de juicio; de ahí que el desechamiento aludido constituye un acto de imposible reparación impugnabile en el juicio de amparo indirecto.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Queja 137/2016. 13 de diciembre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Lilia Mónica López Benítez. Secretario: Enrique Velázquez Martínez.

Esta tesis se publicó el viernes 03 de marzo de 2017 a las 10:06 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima Época; Registro: 2013941; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Publicación: viernes 10 de marzo de 2017 10:13 h; Materia(s): (Común); Tesis: XV.3o.5 P (10a.)

RATIFICACIÓN DE LA DETENCIÓN DECRETADA EN LA AUDIENCIA INICIAL DENTRO DEL PROCEDIMIENTO PENAL DE CORTE ACUSATORIO Y ORAL. EL AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE POR CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA, SI AL TÉRMINO DE DICHA DILIGENCIA SE DICTA EL AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO Y SE RESUELVE LA FASE DE DISCUSIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES.

El juicio de amparo indirecto en el que se reclama la legalidad de la ratificación de la detención decretada en la audiencia inicial dentro del procedimiento penal de corte acusatorio y oral, es improcedente si al término de dicha diligencia, habiéndose llevado a cabo la imputación, se dicta el auto de vinculación a proceso y se resuelve la fase de discusión de medidas cautelares, dado que no es factible emitir un pronunciamiento respecto a ese acto sin afectar las ulteriores situaciones jurídicas creadas con posterioridad, toda vez que, en primer orden, la afectación a la libertad ambulatoria derivada de la detención en flagrancia es sustituida por la imposición de una medida cautelar, además de que una declaratoria en torno a que la detención resultó arbitraria impactaría en el auto de vinculación a proceso, en razón de que los datos de prueba obtenidos directa e inmediatamente con motivo de esa actuación ilegal deben ser excluidos; por consiguiente, en ese supuesto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XVII del artículo 61 de la Ley de Amparo, al existir un cambio de situación jurídica que hace

imposible analizar las violaciones que se hubieran cometido con motivo de la ratificación de la detención del gobernado. Sin que lo anterior implique una prohibición o impedimento para que la autoridad común, posteriormente, determine que deben excluirse pruebas por derivar de una detención ilegal, pues la calificación de la detención es un pronunciamiento preliminar dictado en la primera fase de la audiencia inicial con base en datos de prueba, es decir, con la mera enunciación realizada de diversos actos de investigación que obran en la carpeta respectiva, procedimiento penal en el que aún no existe una investigación pormenorizada para determinar con base en pruebas la verdad histórica de los hechos; además, en el procedimiento penal acusatorio, el auto de vinculación dictado en esa audiencia tiene por efecto, entre otros, autorizar una investigación judicializada que tiene como fin fundamental el esclarecimiento de los hechos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 305/2016. 8 de diciembre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Gerardo Manuel Villar Castillo. Secretario: Juan Manuel García Arreguín.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Época: Décima Época; Registro: 2013695; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Publicación: viernes 17 de febrero de 2017 10:19 h; Materia(s): (Penal); Tesis: XV.3o.6 P (10a.)

AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. ESTÁNDAR PARA SU DICTADO EN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL.

Para dictar un auto de vinculación a proceso en el sistema procesal penal acusatorio y oral, sólo es necesario analizar si existe el hecho considerado por la ley como delito y determinar si los datos de prueba hacen probable la responsabilidad del gobernado en su comisión, el que atendiendo a la

significación que recoge tanto elementos normativos como doctrinales mayormente enfocados al causalismo, excluye un análisis de todos y cada uno de los elementos del tipo penal, dado que lo relevante para el dictado de ese acto procesal no es explicar el fenómeno delictivo en su completitud, sino la constatación de un resultado, lesión o puesta en peligro prohibido por la norma penal, ya que incluso el encuadramiento legal que se propone al solicitar la emisión del auto de vinculación puede variar hasta el alegato de clausura en la etapa de juicio oral. Por ende, el estándar que debe existir para la vinculación a proceso no es el de realizar un análisis exhaustivo de los elementos del delito (conducta, tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad), sino que debe partirse de la normalización del procedimiento de investigación judicializada privilegiando su apertura, pues la finalidad del proceso penal es el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente y procurar que el culpable no quede impune, para asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, lo cual se logra dando cabida a una verdadera investigación, donde los indicios den cuenta aproximada de la transformación del mundo con motivo de la conducta desplegada por el ser humano para verificar si existe un desvalor de la norma prohibitiva. Sin embargo, cuando se advierta una causa de exclusión del delito, el Juez debe declararla de oficio, porque en cualquier fase del procedimiento penal debe verificarse si se actualizan, tal como lo prevé el artículo 17 del Código Penal Federal, al disponer que las causas de exclusión del delito se investigarán y resolverán de oficio o a petición de parte, en cualquier estado del procedimiento; mientras que si es alegada por la defensa, para su verificación, es necesario atender a que se impone al procesado la carga probatoria respecto a la causa de exclusión del delito que se haga valer, por implicar una afirmación que corresponde probar a quien la sostiene patente y plenamente.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 305/2016. 8 de diciembre de 2016. Unanimidad de votos.
Ponente: Gerardo Manuel Villar Castillo. Secretario: Juan Manuel García Arreguín.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de febrero de 2017 a las 10:19 horas en el
Semanario Judicial de la Federación.

6. Fuentes

Alvarado Martínez, Israel, Calvillo Díaz, Gabriel, ***La etapa de juicio en el proceso penal acusatorio***, Wolters Kluwer, Colección Temas Selectos, José Ramón Cossío, Ministro, Director/Coordinador, Segunda edición: enero 2017, España.

Beccaria, ***Tratado de los Delitos y de las Penas***, Editorial Porrúa, 18ª edición, Tercera reimpresión, Tomada de la 14ª edición facsimilar, México 2014.

Benavente Chorres, Hesbert, Hidalgo Murillo, José Daniel, ***Código Nacional de Procedimientos Penales Comentado. Guía práctica, comentarios, doctrina, jurisprudencia y formularios. Práctica procesal penal desde el sistema acusatorio en México***, Editorial Flores, Segunda edición, México 2015, Primera reimpresión de la segunda edición 2016.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, ***Nuevo Derecho Electoral Mexicano***, UNAM, IIJ, Editorial Trillas, México 2014.

..... (Coordinador), ***Temas de Derecho Procesal Electoral***, Tomos I, II y III, Secretaría de Gobernación, México 2010, 2011 y 2012, respectivamente.

Cienfuegos Salgado, David, ***Justicia y Democracia. Apuntes sobre temas electorales, Prólogo Rafael Estrada Michel***, Centro de Estudios de Derecho Estatal y Municipal, Universidad Autónoma de Chiapas, El Colegio de Guerrero, México 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Abril 2016, Secretaría de Gobernación, Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación, México.

Compendio Legislación Nacional Electoral, INE, FEPADE, UNAM, IIJ, TEPJF, México 2014.

Ferrajoli, Luigi, ***Derecho y razón. Teoría del garantismo penal, Prólogo de Norberto Bobbio***, Editorial Trotta, Colección Estructuras y Procesos, Serie Derecho, Novena edición, Madrid 2009.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Sánchez Gil, Rubén, ***El nuevo juicio de amparo y el proceso penal acusatorio***, UNAM, IIJ, IFPPGJDF, Colección Juicios Orales, México 2015.

García Ramírez, Sergio, ***La Reforma Penal Constitucional (2007-2008) ¿Democracia o Autoritarismo?***, Editorial Porrúa, Cuarta edición, México 2010.

Góngora Pimentel, Genaro David, Huitrón García, Carlos Enrique, ***La justicia penal y los juicios orales en México***, Editorial Porrúa, México 2016.

Lara González, Héctor, Magistrado, ***La etapa intermedia en el proceso penal acusatorio***, Wolters Kluwer, Colección Temas Selectos, José Ramón Cossío, Ministro, Director/Coordinador, Segunda edición: enero 2017, España.

Meza Fonseca, Emma, Magistrado, ***Las soluciones alternas y formas de terminación anticipada en el proceso penal acusatorio***, Wolters Kluwer, Colección Temas Selectos, José Ramón Cossío, Ministro, Director/Coordinador, Segunda edición: enero 2017, España.

Paredes Calderón, Ricardo, Magistrado, ***La investigación complementaria en el proceso penal acusatorio. La audiencia inicial***, Wolters Kluwer, Colección Temas Selectos, José Ramón Cossío, Ministro, Director/Coordinador, Segunda edición: enero 2017, España.

Revista Quórum Legislativo 115, La Constitución de 1917: Revolución y nuevo orden jurídico. Documentos, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, julio 2015.

Revista Quórum Legislativo 115, La Constitución de 1917: Revolución y nuevo orden jurídico. Artículos, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, julio 2015.

Revista Quórum Legislativo 116, Revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, julio 2016.

Contexto, aportaciones y desafíos de la ley nacional de ejecución penal. una perspectiva integral actual.

Sumario: Introducción. 1. El contexto de políticas públicas. 2. Antecedentes legislativos. 3. El contenido de la ley. 4. Los criterios jurisprudenciales. 5. Aportaciones y desafíos. 6. Bibliografía.

Introducción

La reforma constitucional en materia penal publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2018, como es bien sabido, modificó de manera radical el paradigma jurídico de la procuración e impartición de justicia en materia penal. Ese fue el caso, sin duda para mejorar, del control judicial de la ejecución de las sentencias penales y de cuanto sucediese en esta etapa final del proceso penal y que, desde luego, forma parte esencial de la consecución de los fines de las disposiciones constitucionales, la legislación y las políticas públicas de combate a la inseguridad y de reinserción social de quienes infringieron la ley penal.

Pero también otros aspectos de la vida jurídica nacional, por ejemplo, la modificación de la competencia legislativa concurrente entre la federación y las entidades federativas en aspectos penales específicos, que trajo como consecuencia la federalización de tales competencias y que dio origen a las siguientes leyes federales, ahora llamadas nacionales: Código Nacional de Procedimientos Penales , Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal , en lo sucesivo Ley de Mecanismos Alternativos, Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes , en lo sucesivo Ley Penal para Adolescentes, y Ley Nacional de Ejecución Penal . Cada uno de dichos ordenamientos tiene fines específicos que se complementan necesariamente y son los siguientes.

El artículo 2º del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece que dicho ordenamiento tiene como objeto “establecer las normas que han de observarse en

la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune, y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. Lo anterior, conforme a los principios generales del proceso penal acusatorio y oral establecidos en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como conforme a los derechos de la víctima u ofendido establecidos en el mismo numeral.

La Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal dispone en su artículo 1º, que tales mecanismos alternativos “tienen como finalidad propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimiento basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad”; conforme a lo previsto en el artículo 17 constitucional, párrafo cuarto.

En tanto que la Ley de Justicia Penal para Adolescentes establece, además del Sistema Integral respectivo para garantizar derechos humanos de los adolescentes, sus principios rectores; determinar las medidas de sanción; las bases requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias dentro del Sistema; distribuir atribuciones entre las instituciones, órganos y autoridades especializados; establece igualmente los procedimientos de ejecución de medidas de sanción, los relativos para resolver las controversias que surjan con la aplicación de dichas medidas, así como los mecanismos de cumplimiento, sustitución y terminación de tales medidas. Lo anterior, conforme a lo establecido en el artículo 18 constitucional, párrafo cuarto a sexto.

Por su parte, el objeto de la Ley Nacional de Ejecución Penal conforme a su artículo 1º, es el siguiente:

- I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;
- II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y
- III. Regular los medios para lograr la reinserción social.

Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en esta Ley.

Las disposiciones constitucionales en materia de ejecución de sentencias se encuentran en el artículo 18 de la Ley Fundamental, párrafo primero a tercero, así como séptimo y octavo.

Ahora bien, las disposiciones constitucionales y legales señaladas se interrelacionan entre ellas, pero también con las políticas públicas adoptadas por los poderes ejecutivos Federal y de las entidades federativas, así como con los criterios interpretativos del Poder Judicial de la Federación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1. El contexto de políticas públicas

En buena hora el libro de Nimrod Michael Champo Sánchez, El juez de ejecución de sanciones en México, dedica su primer capítulo al estudio de “La ejecución de la pena como política pública”, término administrativo público habitualmente ajeno al lenguaje jurídico, salvo cuando es necesario entrar a la materialización de los objetivos de las leyes como los que se han señalado al principio. Por lo cual el autor en cita recoge los tres significados que en lengua inglesa tiene la palabra política: como ámbito de gobierno de las sociedades humanas (polity), como actividad de organización y lucha por el control del poder (politics) y como designación de propósitos y programas de actividades públicas (policy) .

Respecto a las preguntas sobre qué son, cuál es el origen y cuál es el ciclo de vida de las políticas públicas, a partir del estudio de diversos autores Julio Franco Corzo se responde que las políticas públicas deben responder a tres preguntas: 1) ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes; 2) ¿Cómo mejorar y generar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas?; 3) ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?. Etapas racionales que son: 1) Establecimiento de alternativas y priorización de objetivos; 2) Identificación y generación de todas las opciones; 3) Cálculo y valoración de las consecuencias; 4) Comparación de las opciones; 5) Elección de la opción o conjunto de opciones que maximicen los objetivos priorizados.

Pero no todo lo que hace el gobierno son políticas públicas, por lo que hace una distinción entre políticas de Estado -plasmadas en la Constitución y que trascienden un periodo de gobierno-, políticas de gobierno -materia de la planeación periódica- y políticas públicas, es decir, “acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones” .

Eugene Bardach, por su parte, señala el siguiente camino de ocho pasos para el análisis e implementación de las políticas públicas: 1) Definición del problema; 2) Obtención de la información; 3) Construcción de alternativas; 4) Selección de criterios; 5) Proyección de los resultados; 6) Confrontación de costos; 7) ¡Decida!; 8) Cuente su historia. Todo lo anterior repetido cuantas veces sea necesario.

La colaboración y coordinación intergubernamental entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial -y actualmente, también, con los organismos constitucionales autónomos-, es mucho más que una propuesta académica. Se trata de una necesaria e indispensable retroalimentación de acciones y resultados, única forma de asegurar el cumplimiento de los objetivos que cada uno de dichos poderes y organismos autónomos tiene señalados en sus respectivos ordenamientos de creación y en los documentos de planeación prospectiva y operativa de su actuación institucional.

Pero esta colaboración intergubernamental, en la materia que nos ocupa, tiene como marco no solo el nuevo paradigma de la justicia penal, cuyos ordenamientos constitucionales y legales ya han quedado señalados, sino también el nuevo paradigma para la protección de los derechos humanos materializado en el nuevo modelo de control difuso ex officio de constitucionalidad y convencionalidad.

Más adelante analizaremos el problema de la discrecionalidad en el caso específico, por eso ahora señalo, desde una perspectiva integral, la importancia del derecho internacional de los derechos humanos como límite a la discrecionalidad de los Estados, pues como señalan García Ramírez y Morales Sánchez “El derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados -en particular respecto a las exigencias en la protección de los derechos humanos- que deben ser respetados. En ocasiones, los constituyentes invocan la soberanía -o mejor dicho, la potestad delegada en ellos- como pretexto para justificar el menoscabo de los derechos humanos; y se olvida que éstos implican un límite para el ejercicio del poder constituyente (originario o permanente) y de los poderes constituidos” . Esto implica que si puede haber controles sobre el contenido mismo de la Constitución de un país, con mucha mayor razón para las decisiones judiciales y las políticas públicas.

De tal forma que la secuencia Constitución, leyes reglamentarias -nacionales o federales y locales-, jurisprudencia nacional e interamericana, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, así como programas sectoriales, especiales e institucionales, para la definición de políticas públicas, se enmarca, corre o transita necesariamente a lo largo de ambos ejes o nuevos paradigmas: justicia penal y derechos humanos.

Como veremos más adelante, en el caso de la justicia penal, el modelo constitucional inicial ha conocido sus propios ajustes que han dado origen a nuevas reformas constitucionales y a nuevas leyes secundarias, ahora llamadas nacionales para encubrir su federalización o centralización, sin duda técnicamente indispensable para evitar o reducir la diversidad legislativa y de criterios interpretativos y, de esta forma, facilitar la homogeneización y facilitar la implementación del nuevo paradigma.

Como también advertiremos más adelante, el contenido de la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal, para materializarse y dar resultados, depende totalmente de la definición y operación de las nuevas políticas públicas en materia penal y criminal. Por lo que la colaboración y coordinación intergubernamental entre jueces de ejecución y directores de centros penitenciarios debe ser prevista y planificada desde el más alto nivel del gobierno mexicano y con la debida anticipación.

Puesto que de nada o de muy poco sirve que la Constitución y la ley establezcan una serie de atribuciones del juez de ejecución penal o del director de un centro penitenciario si, llevadas al caso concreto, sus decisiones y obligaciones jurisdiccionales y administrativas no se materializan en la realidad.

2. Antecedentes legislativos

La nueva Ley Nacional de Ejecución Penal abrogó, a partir de su entrada en vigor, la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas. Igualmente, a partir de la entrada en vigor de la Ley en cita, quedaron derogadas las normas contenidas en el Código Penal Federal y leyes especiales de la Federación, así como de las entidades federativas, relativas a la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y sustitución de la pena durante la ejecución.

Los artículos transitorios del decreto legislativo de 16 de junio de 2016 establecieron un calendario escalonado para la entrada en vigor de diferentes artículos de la Ley Nacional de Ejecución Penal relativos a las materias siguientes: Régimen de Internamiento (artículos 31 a 36); régimen de visitas, comunicaciones al exterior y actos de revisión (arts. 59, 60 y 61); en materia de salud, de actividades físicas y deportivas, así como de trabajo y de capacitación para el trabajo (arts. 75, 77, 78, 80, 82, 83, 86, , 91, 92, 93, 94, 95, 98 y 99); en materia de efectos generales a las resoluciones del juez de ejecución respecto de condiciones de internamiento (art. 128); en materia de libertad condicionada (art. 136); de permisos humanitarios (a. 145); de sanciones y medidas penales no privativas de la libertad (arts. 153, 165 y 166); de justicia terapéutica (arts. 169 a 189); de medidas de seguridad para personas inimputables (arts. 193 a 195); de justicia restaurativa (arts. 200 a 206), y

de servicios postpenales (a. 207). Los artículos citados entraron en vigor “a más tardar dos años después de la publicación” de la Ley en cita, “o al día siguiente de la publicación de la Declaración que al efecto emitan el Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias”, sin que hubiese podido exceder del 30 de noviembre de 2018.

Conforme al artículo octavo transitorio de dicho decreto, el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal constituyó un Comité para la Implementación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Ejecución Penal presidido por la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, el cual rendirá un informe semestral al Consejo de Coordinación. Lo anterior para efecto de coordinar, coadyuvar y apoyar a las autoridades federales y locales cuando así lo solicitasen.

Este mismo artículo octavo transitorio establece que la Autoridad Penitenciaria cuenta con un plazo de cuatro años, a partir de la publicación del Decreto, para capacitar, adecuar los establecimientos penitenciarios y su capacidad instalada, equipar, desarrollar tecnologías de la información y comunicaciones, así como adecuar su estructura organizacional. Todo ello de conformidad con los planes de actividades registrados ante el Comité mencionado. Además, el Consejo de Coordinación deberá presentar anualmente ante las Cámaras del Congreso de la Unión, un informe anual de seguimiento a la implementación del Sistema de Ejecución Penal.

Con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014, a la planeación nacional democrática del desarrollo se le agregó el carácter de deliberativa, toda vez que a partir de 2018 el Plan Nacional de Desarrollo debe ser aprobado por la Cámara de Diputados. Se trata de un documento que conforme a lo ahora dispuesto por el artículo 74, fracción VII, de la Constitución General de la República, reitero, deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados. Entre tanto eso suceda, cabe precisar que, en el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, en el capítulo de Política y Gobierno, se señala que la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, aprobada a su vez por el Senado de la República, adopta entre sus objetivos el siguiente:

7. Recuperación y dignificación de las cárceles. Las graves distorsiones que enfrenta el sistema penal del país lo convierten en un mecanismo que pervierte el carácter disuasorio del castigo para transformarlo en multiplicador de la criminalidad. Las prisiones se han convertido en escuelas de delincuentes y en centros operativos de grupos del crimen organizado. Es necesario recuperar el control de los penales de las mafias, combatir la corrupción de las autoridades carcelarias, establecer el respeto a los derechos de los internos, implementar mecanismos de supervisión externa y dignificar las condiciones de alojamiento, salud y alimentación de los reclusos, en atención a recomendaciones de expertos nacionales e internacionales. El hundir a los infractores -presuntos o sentenciados- en entornos de descomposición y crueldad es la peor manera de impulsar su reinserción. Ante la vieja discusión entre la parte que señala la maldad innata de los individuos y la que considera las conductas antisociales como producto de las circunstancias, el Gobierno Federal tomará partido por la segunda y actuará basado en la premisa de que, salvo una pequeña porción de casos, la reinserción social es posible.

Se trata por lo tanto de un objetivo que hace suyo el Plan Nacional de Desarrollo, mismo que recoge prácticamente de manera integral la parte conducente de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que define la política de gobierno en la materia, a partir de la cual se habrán de definir a su vez las políticas públicas que materializan tanto este objetivo transcrito en su desarrollo programático como los objetivos de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Se combinan, pues, de una parte el enfoque e políticas públicas y, de otra, el cumplimiento expreso de la ley, a efecto de provocar una sinergia que permita la consecución de dichos propósitos en su conjunto.

3. El contenido de la ley

La Ley Nacional de Ejecución Penal, en lo sucesivo Ley de Ejecución, consta de 207 artículos distribuidos en los siguientes títulos: un primero de disposiciones generales; los dos siguientes sin denominación, pero cuyo contenido se refiere al sistema penitenciario; el cuarto sobre el procedimiento de ejecución, tanto

administrativo como jurisdiccional, de solicitudes de los internos que cumplen una sentencia; el título quinto sobre los beneficios preliberacionales y las sanciones no privativas de libertad, en tanto que el título sexto, también sin denominación, regula la justicia restaurativa y los servicios postpenales. La Ley tiene doce artículos transitorios, al contenido de algunos de los cuales ya me he referido en el acápite anterior.

El Título Primero, Disposiciones Generales, consta de tres capítulos que regulan los siguientes aspectos: I. Objeto, ámbito de aplicación y supletoriedad de la ley; II. Derechos y obligaciones de las personas, y III. Autoridades en la ejecución penal.

Objetivo, ámbito de aplicación y supletoriedad. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto del internamiento por prisión preventiva, así como en la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales de fuero federal y local, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y en la propia Ley.

Son Autoridades Corresponsables en la aplicación de esta Ley: las Secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, de Cultura, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes y sus equivalentes en las entidades federativas, así como aquellas que por su naturaleza deben intervenir en el cumplimiento de la Ley, en el ámbito de sus atribuciones.

El Sistema Penitenciario se define como el conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia, el cual está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada

a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir. Los principios rectores de este Sistema son: dignidad, igualdad, legalidad, debido proceso, transparencia, confidencialidad, publicidad, proporcionalidad y reinserción social.

Los poderes judicial y ejecutivo competentes, se organizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento y aplicación de esta Ley y demás normatividad aplicable, así como para la cooperación con las autoridades penitenciarias e instituciones que intervienen en la ejecución de la prisión preventiva, de las sanciones penales y de las medidas de seguridad impuestas.

Derechos y obligaciones de las personas. Las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario, durante la ejecución de la prisión preventiva o las sanciones penales impuestas, gozarán de todos los derechos previstos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, siempre y cuando estos no hubieren sido restringidos por la resolución o la sentencia, o su ejercicio fuese incompatible con el objeto de éstas.

Autoridades en la ejecución penal. La Autoridad Penitenciaria organizará la administración y operación del Sistema Penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para procurar la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, y supervisará las instalaciones de los Centros Penitenciarios para mantener la seguridad, tranquilidad e integridad, de las personas privadas de la libertad, del personal y de los visitantes, ejerciendo las medidas y acciones pertinentes para el buen funcionamiento de éstas.

La intervención del Ministerio Público en el procedimiento de ejecución penal, versará primordialmente en el resguardo del respeto de los derechos humanos de las personas que tengan interés en la ejecución de las sentencias y de las disposiciones legales relativas al debido cumplimiento de la sentencia.

Es competencia del Juez de Ejecución observar lo siguiente: garantizar a las personas privadas de la libertad, en el ejercicio de sus atribuciones, el goce de los derechos y garantías fundamentales que le reconoce la Constitución, los Tratados

Internacionales, demás disposiciones legales y la Ley de Ejecución; garantizar que la sentencia condenatoria se ejecute en sus términos, salvaguardando la invariabilidad de la cosa juzgada con los ajustes que la legislación permita; decretar como medidas de seguridad, la custodia de la persona privada de la libertad que llegue a padecer enfermedad mental de tipo crónico, continuo e irreversible a cargo de una institución del sector salud, representante legal o tutor, para que se le brinde atención, trato y tratamiento de tipo asilar; sustanciar y resolver los incidentes que se promuevan para lograr el cumplimiento del pago de la reparación del daño, así como los demás que se promuevan con motivo de la ejecución de sanciones penales; garantizar a las personas privadas de la libertad su defensa en el procedimiento de ejecución; aplicar la ley más favorable a las personas privadas de la libertad; establecer las modalidades sobre las condiciones de supervisión establecidas para los supuestos de libertad condicionada, sustitución de penas y permisos especiales; rehabilitar los derechos de la persona sentenciada una vez que se cumpla con el término de suspensión señalado en la sentencia, así como en los casos de indulto o en los casos de reconocimiento de inocencia; imponer los medios de apremio que procedan para hacer cumplir sus resoluciones; las demás que la Ley de Ejecución y otros ordenamientos le confieran.

El Título Segundo consta de los siete capítulos siguientes: I. De la información en el sistema penitenciario; II. Régimen de internamiento; III. Régimen disciplinario; IV. De la imposición de sanciones disciplinarias; V. Traslados; VI. Ingresos, visitas, revisiones personales y entrevistas en los centros penitenciarios; y VII. Revisiones a los centros penitenciarios.

Información en el Sistema Penitenciario. La Autoridad Penitenciaria estará obligada a mantener una base de datos de personas privadas de la libertad con la información de cada persona que ingrese al sistema penitenciario, de conformidad con lo establecido en el Sistema Único de Información Criminal, definido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La Autoridad Penitenciaria deberá mantener también un expediente médico y un expediente único de ejecución penal para cada persona que ingrese al sistema penitenciario.

Régimen de internamiento. Las condiciones de internamiento deberán garantizar una vida digna y segura para todas las personas privadas de la libertad. Las personas privadas de la libertad podrán ejercer los derechos y hacer valer los procedimientos administrativos y jurisdiccionales que estuvieren pendientes al momento de su ingreso o aquellos que se generen con posterioridad, salvo aquellos que sean incompatibles con la aplicación de las sanciones y medidas penales impuestas.

La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario dictará los protocolos que serán observados en los Centros Penitenciarios. La Autoridad Penitenciaria estará obligada a cumplir con los protocolos para garantizar las condiciones de internamiento dignas y seguras para la población privada de la libertad y la seguridad y bienestar del personal y otras personas que ingresan a los Centros.

Régimen disciplinario. El Poder Ejecutivo Federal y de las entidades federativas establecerán en el ámbito de su respectiva competencia, las normas disciplinarias que rijan en el Centro Penitenciario, de conformidad con el artículo 18 y el párrafo tercero del artículo 21 de la Constitución, mismas que se aplicarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en esta Ley.

La Autoridad Penitenciaria estará obligada a hacer saber a las personas privadas de la libertad, al momento de su ingreso y por escrito, las normas disciplinarias, asegurándose en todo momento que éstas se encuentren disponibles para su consulta. En el caso de personas con alguna discapacidad, la Autoridad Penitenciaria deberá proveer los medios necesarios para su comprensión. De necesitar un traductor o intérprete, la Autoridad Penitenciaria deberá proporcionarlo.

Desde el momento de su ingreso, la persona privada de su libertad, estará obligada a cumplir con las normas de conducta que rijan en el Centro, así como las disposiciones que regulen la convivencia interior.

Imposición de sanciones disciplinarias. Los procedimientos disciplinarios garantizarán el derecho a la defensa, de audiencia y la oportunidad de allegarse de medios de prueba en favor de la persona privada de la libertad.

El Comité Técnico deberá notificar por escrito a la persona privada de la libertad sobre la sanción impuesta, el tiempo de duración, las condiciones de ésta, así como su derecho a impugnarla. Las resoluciones del Comité Técnico se impugnarán dentro de los tres días siguientes a su notificación y procederá su revisión ante el Juez de Ejecución. Cuando se impugne resoluciones administrativas por faltas disciplinarias, se dejará en suspenso la aplicación de las sanciones impuestas, hasta que el Juez de Ejecución resuelva en definitiva, sin perjuicio de que se adopten las medidas administrativas necesarias que salvaguarden la seguridad y orden en el Centro Penitenciario.

Traslados. Las personas sujetas a prisión preventiva deberán cumplir con la resolución judicial privativa de la libertad en los Centros Penitenciarios más cercanos al lugar donde se está llevando a cabo su proceso. Las personas sentenciadas podrán cumplir con la resolución judicial privativa de la libertad en los Centros Penitenciarios más cercanos a su domicilio. Esta disposición no aplica en el caso de delincuencia organizada y respecto de otras personas privadas de la libertad que requieran medidas especiales de seguridad en los términos del penúltimo párrafo del artículo 18 Constitucional. La Ley de Ejecución regula traslados voluntarios, involuntarios, de mujeres privadas de la libertad e internacionales.

Ingresos, Visitas, Revisiones Personales y Entrevistas en los Centros Penitenciarios. Las normas reglamentarias establecerán las provisiones para facilitar a los organismos públicos de protección a los derechos humanos, así como al Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura, el acceso irrestricto al Centro Penitenciario, archivos, y registros penitenciarios, sin necesidad de aviso previo así como asegurar que se facilite el ingreso a los servidores públicos de éstos y que puedan portar el equipo necesario para el desempeño de sus atribuciones y entrevistarse en privado con las personas privadas de la libertad. Los defensores, en todo momento, podrán entrevistar a las personas privadas de la libertad en privado. No podrá limitárseles el ingreso de los objetos necesarios para el

desempeño de su tarea, ni podrá revisarse el contenido de los documentos que introdujesen o retirasen de los Centros Penitenciarios.

El Protocolo respectivo, establecerá el régimen de visitas personales, familiares, íntimas, religiosas, humanitarias y asistenciales, sin que en caso alguno pueda impedirse el contacto corporal de la persona visitante con la persona visitada, salvo que alguna de las dos solicite tal restricción.

Revisiones a los Centros Penitenciarios. Son actos de revisión a lugares en los Centros Penitenciarios los que se realicen en su interior para verificar la existencia de objetos o sustancias cuya posesión esté prohibida; constatar la integridad de las instalaciones, con la finalidad de evitar que se ponga en riesgo a la población y personal del Centro Penitenciario, a sus pertenencias, a la seguridad y a la gobernabilidad de los Centros.

El Título Tercero consta de seis capítulos dedicados a regular las materias siguientes: I. Bases de organización del sistema penitenciario; II. Salud; III. Actividades físicas y deportivas; IV. Educación; V. Capacitación para el trabajo; VI. Trabajo.

Bases de Organización del Sistema Penitenciario. Son bases de la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Estas bases serán elementos esenciales del Plan de Actividades diseñado para las personas privadas de su libertad en los Centros Penitenciarios.

Salud. La salud es un derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es uno de los servicios fundamentales en el sistema penitenciario y tiene el propósito de garantizar la integridad física y psicológica de las personas privadas de su libertad, como medio para proteger, promover y restaurar su salud.

Actividades Físicas y Deportivas. La persona privada de su libertad podrá participar en actividades físicas y deportivas, atendiendo a su estado físico, con el propósito de mantener esquemas de esparcimiento y ocupacionales. Para la instrumentación

de las actividades físicas y deportivas se planificará, organizará y establecerán métodos, horarios y medidas necesarias para la práctica de esas actividades, las cuales estarán reguladas por la Autoridad Penitenciaria en los términos que establece esta Ley.

Capacitación para el Trabajo. La capacitación para el trabajo se define como un proceso formativo que utiliza un procedimiento planeado, sistemático y organizado, mediante el cual las personas privadas de la libertad adquieren los conocimientos, aptitudes, habilidades técnicas y competencias laborales necesarias para realizar actividades productivas durante su reclusión y la posibilidad de seguir desarrollándolas en libertad. La capacitación para el trabajo tendrá una secuencia ordenada para el desarrollo de las aptitudes y habilidades propias, la metodología estará basada en la participación, repetición, pertinencia, transferencia y retroalimentación.

Trabajo. El trabajo constituye uno de los ejes de la reinserción social de las personas privadas de la libertad y tiene como propósito prepararlas para su integración o reintegración al mercado laboral una vez obtenida su libertad. El trabajo se entenderá como una actividad productiva lícita que llevan a cabo las personas privadas de la libertad en el Centro Penitenciario, bajo las siguientes modalidades: 1) El autoempleo; 2) Las actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción, y 3) Las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros.

El Título Cuarto, Del Procedimiento de Ejecución, consta de los seis capítulos siguientes: I. Disposiciones generales; II. Trámite de ejecución; III. Procedimiento administrativo; IV. Controversias ante el Juez de Ejecución; V. Procedimiento jurisdiccional; VI. Recursos.

Disposiciones Generales. El Juez de Ejecución dará trámite a los procedimientos que correspondan a la Ejecución de Sentencia, para dar cumplimiento al fallo emitido por el Juez de Control o Tribunal de Enjuiciamiento en los términos establecidos por esta Ley, por el Código y demás leyes penales aplicables.

Trámite de Ejecución. La administración del Juzgado de Ejecución al recibir la sentencia o el auto por el que se impone la prisión preventiva, generará un número de registro y procederá a turnarlo al Juez de Ejecución competente, para que proceda a dar cumplimiento a tales resoluciones judiciales. Una vez recibidos por el Juez de Ejecución, la sentencia y el auto que la declare ejecutoriada, dentro de los tres días siguientes dictará el auto de inicio al procedimiento ordinario de ejecución, y en su caso prevendrá para que se subsanen errores u omisiones en la documentación correspondiente en el plazo de tres días.

Se ordenará asimismo la notificación al Ministerio Público, a la persona sentenciada y a su defensor. El Juez de Ejecución prevendrá al sentenciado para que, dentro del término de tres días, designe un Defensor Particular y, sino lo hiciera, se le designará un Defensor Público, para que lo asista durante el procedimiento de ejecución en los términos de esta Ley, de la Ley Orgánica respectiva y del Código. El Juez de Ejecución solicitará a la Autoridad Penitenciaria que en el término de tres días remita la información correspondiente, para la realización del cómputo de las penas y abonará el tiempo de la prisión preventiva o arresto domiciliario cumplidos por el sentenciado.

Para la elaboración del Plan de Actividades, al ingreso al Centro, la Autoridad Penitenciaria informará a la persona privada de la libertad las actividades disponibles en dicho Centro y de manera participativa se diseñará un Plan de Actividades acorde a las necesidades, preferencias y capacidades de la persona privada de la libertad. Las normas reglamentarias determinarán el número de actividades y de horas que constituirán un Plan de Actividades satisfactorio. Dicho plan será remitido al Juez de Ejecución dentro de los quince días hábiles siguientes a la puesta a disposición del sentenciado, para su conocimiento. La determinación del Plan de Actividades por parte de la Autoridad Penitenciaria podrá ser recurrida ante el Juez de Ejecución.

Procedimiento Administrativo. Las personas privadas de la libertad y aquellas legitimadas en la Ley de Ejecución podrán formular peticiones administrativas ante la Autoridad Penitenciaria en contra de los hechos, actos u omisiones respecto de

las condiciones de internamiento. Se reconoce legitimidad para formular las peticiones ante las direcciones de los Centros a: 1) La persona privada de la libertad, a nombre propio o de manera colectiva; 2) Los familiares hasta el cuarto grado de parentesco por consanguinidad de la persona privada de la libertad, su cónyuge, concubinario o pareja de hecho; 3) Los visitantes; 4) Los defensores públicos o privados; 5) El Ministerio Público; 6) Cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de protección de los derechos humanos en el orden federal o de las entidades federativas, que tengan dentro de su mandato la protección de las personas privadas de la libertad o de grupos o individuos que se encuentren privados de la misma, y 7) Las organizaciones de la sociedad civil que tengan dentro de su objeto la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad y que se encuentren debidamente acreditadas.

Las peticiones se sustanciarán conforme a las reglas establecidas en dicha Ley, a fin de que la Autoridad Penitenciaria se pronuncie sobre si ha existido o no una afectación en las condiciones de vida digna y segura en reclusión para las personas privadas de la libertad o afectación a los derechos de terceras personas y, en su caso, la subsanación de dicha afectación.

Controversias ante el Juez de Ejecución. Los jueces de ejecución conocerán controversias relacionadas con: 1) Las condiciones de internamiento y cuestiones relacionadas con las mismas; 2) El plan de actividades de la persona privada de la libertad y cuestiones relacionadas con el mismo, que impliquen violación de derechos fundamentales; 3) Los derechos propios de quienes soliciten ingresar o hayan ingresado al Centro como visitantes, defensores públicos y privados, defensores en los tribunales de amparo, y observadores por parte de organizaciones de la sociedad civil; 4) La duración, modificación y extinción de la pena y de sus efectos, y 5) La duración, modificación y extinción de las medidas de seguridad.

Los sujetos legitimados por la Ley en cita para interponer peticiones administrativas también tendrán acción judicial ante el Juez de Control o de Ejecución según corresponda, con el objeto de resolver las controversias sobre los siguientes

aspectos: 1) Las condiciones de internamiento, el plan de actividades y cuestiones relacionadas con ambas, en cuyo caso será requisito indispensable haber agotado la petición administrativa; 2) La impugnación de sanciones administrativas impuestas a las personas privadas de la libertad, que podrá hacerse valer en el acto de notificación o dentro de los diez días siguientes; 3) Los derechos de las personas privadas de la libertad en materia de traslados. Esta acción podrá ejercitarse en el momento de la notificación de traslado, dentro de los diez días siguientes a la misma, o dentro de los diez días siguientes a su ejecución, cuando la persona privada de la libertad no hubiese sido notificada previamente, y 4) Los derechos de las personas que soliciten ingresar o hayan ingresado al Centro como visitantes, defensores públicos o privados, los defensores en los tribunales de amparo, y observadores por parte de organizaciones de la sociedad civil.

Procedimiento Jurisdiccional. Las acciones y recursos judiciales se sustanciarán conforme a un sistema adversarial y oral y se regirán por los principios de contradicción, concentración, continuidad, inmediación y publicidad. La persona privada de la libertad deberá contar con un defensor en las acciones y recursos judiciales; mientras que la Autoridad Penitenciaria podrá intervenir por conducto de la persona titular de la dirección del Centro o de la persona que ésta designe. El promovente podrá desistirse de la acción y del recurso judicial en cualquier etapa del procedimiento, siempre que esto no implique la renuncia a un derecho fundamental.

En los procedimientos ante el Juez de Ejecución podrán intervenir como partes procesales, de acuerdo a la naturaleza de la controversia: 1) La persona privada de la libertad; 2) El defensor público o privado; 3) El Ministerio Público; 4) La Autoridad Penitenciaria, el Director del Centro o quién los represente; 5) El promovente de la acción o recurso, y 6) La víctima y su asesor jurídico, cuando el debate esté relacionado con la reparación del daño y cuando se afecte de manera directa o indirecta su derecho al esclarecimiento de los hechos y a la justicia.

Recursos. Revocación. El recurso de revocación se interpondrá ante el Juez de Ejecución en contra de las determinaciones de mero trámite y en los casos previstos

en esta Ley. El objeto de este recurso será que el mismo Juez de Ejecución que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda. Apelación. El recurso de apelación se interpondrá dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto o resolución que se impugna y tiene por objeto que el tribunal de alzada revise la legalidad de la resolución impugnada, a fin de confirmarla, modificarla o revocarla. El recurso de apelación procederá en contra de las resoluciones que se pronuncien sobre: 1) Desechamiento de la solicitud; 2) Modificación o extinción de penas; 3) Sustitución de la pena; 4) Medidas de seguridad; 5) Reparación del daño; 6) Ejecución de las sanciones disciplinarias; 7) Traslados; 8) Afectación a los derechos de personas privadas de la libertad, visitantes, defensores y organizaciones observadoras, y 9) Las demás previstas en la Ley de Ejecución.

El Título Quinto consta de diez capítulos dedicados a regular las siguientes materias: I. Libertad condicionada; II. Libertad anticipada; III. Sustitución y suspensión temporal de las penas; IV. Permisos humanitarios; V. Preliberación por criterios de política penitenciaria; VI. Sanciones y medidas penales no privativas de la libertad; VII. Medidas de seguridad; VIII. Justicia terapéutica; IX. De las medidas de seguridad para personas inimputables; y X. Reglas comunes.

Libertad Condicionada. El Juez de Ejecución podrá conceder a la persona sentenciada el beneficio de libertad condicionada bajo la modalidad de supervisión con o sin monitoreo electrónico. Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez deberá observar que la persona sentenciada cumpla los siguientes requisitos: 1) Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme; 2) Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad; 3) Haber tenido buena conducta durante su internamiento; 4) Haber cumplido satisfactoriamente con el Plan de Actividades al día de la solicitud; 5) Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en las modalidades y con las excepciones establecidas en esta Ley; 6) No estar sujeto a otro proceso penal del

fueron común o federal por delito que amerite prisión preventiva, y 7) Que se haya cumplido con la mitad de la pena tratándose de delitos dolosos.

Libertad Anticipada. El otorgamiento de la libertad anticipada extingue la pena de prisión y otorga libertad al sentenciado. Solamente persistirán, en su caso, las medidas de seguridad o sanciones no privativas de la libertad que se hayan determinado en la sentencia correspondiente. El beneficio de libertad anticipada se tramitará ante el Juez de Ejecución, a petición del sentenciado, su defensor, el Ministerio Público o a propuesta de la Autoridad Penitenciaria, notificando a la víctima u ofendido.

Para conceder la medida de libertad anticipada la persona sentenciada deberá además contar con los siguientes requisitos: 1) Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme; 2) Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad; 3) Haber tenido buena conducta durante su internamiento; 4) Haber cumplido con el Plan de Actividades al día de la solicitud; 5) Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en su caso; 6) No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva oficiosa, y 7) Que hayan cumplido el setenta por ciento de la pena impuesta en los delitos dolosos o la mitad de la pena tratándose de delitos culposos. No gozarán de la libertad anticipada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.

Sustitución y Suspensión Temporal de las Penas. Modificación de las penas Las penas privativas de la libertad impuestas por las o los jueces y tribunales penales deberán ser cumplidas hasta el término de su duración, salvo su modificación judicial por traslación de tipo, adecuación o sustitución en los casos establecidos en la Ley en cita. La adecuación y modificación de la pena se sustanciará oficiosamente por el Juez de Ejecución o a petición de cualquier persona legitimada.

Sustitución de la pena. El Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, previstas en esta Ley cuando durante el periodo de ejecución se actualicen los siguientes

supuestos: 1) Cuando se busque la protección de las hijas e hijos de personas privadas de la libertad, siempre que éstos sean menores de 12 años de edad o tengan una condición de discapacidad que no les permita valerse por sí mismos. Esto cuando la persona privada de la libertad sea su cuidadora principal o única cuidadora, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley; 2) Cuando la permanencia de la persona sentenciada con la hija, hijo o persona con discapacidad, no representa un riesgo objetivo para aquellos; 3) Cuando esta fuere innecesaria o incompatible con las condiciones de la persona privada de la libertad por senilidad, edad avanzada, o su grave estado de salud, en los casos regulados en la legislación penal sustantiva, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en esta Ley; 4) Cuando, en términos de la implementación de programas de tratamiento de adicciones, reinserción en libertad, justicia colaborativa o restitutiva, política criminal o trabajo comunitario, el Juez de Ejecución reciba de la Autoridad Penitenciaria o de la autoridad de supervisión un informe sobre la conveniencia para aplicar la medida y si el sentenciado no representa un riesgo objetivo y razonable para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad. Dicha autoridad deberá fungir como aval para la sustitución.

No procederá la sustitución de pena por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.

Permisos Humanitarios. La persona privada de su libertad, podrá solicitar al Juez de Ejecución un permiso extraordinario de salida cuando se justifique por enfermedad terminal, fallecimiento de un pariente consanguíneo en línea ascendiente o descendiente de primer grado, cónyuge, concubina o concubinario, o socioconviviente. Esta medida no aplicará para las personas privadas de su libertad por delincuencia organizada o aquellas sujetas a medidas especiales de seguridad.

Preliberación por Criterios de Política Penitenciaria. La Autoridad Penitenciaria, con opinión de la Procuraduría, podrá solicitar al Poder Judicial de la Federación o ante el Tribunal Superior de Justicia que corresponda, la conmutación de pena, liberación condicionada o liberación anticipada de un grupo determinado de personas

sentenciadas de acuerdo a alguno de los siguientes criterios: 1) Se trate de un delito cuya pena máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia; 2) Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos; 3) Por motivos humanitarios cuando se trate de personas sentenciadas adultas mayores, portadoras de una enfermedad crónico-degenerativa o terminal, independientemente del tiempo que lleven compurgando o les falte por compurgar de la sentencia; 4) Cuando se trate de personas sentenciadas que hayan colaborado con la procuración de justicia o la Autoridad Penitenciaria, y no hayan sido acreedoras a otra medida de liberación; 5) Cuando se trate de delitos de cuyo bien jurídico sea titular la federación o la entidad federativa, o aquellos en que corresponda extender el perdón a estos; 6) Cuando la continuidad de la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines de la reinserción del sentenciado a la sociedad o prevenir la reincidencia.

No podrá aplicarse la medida por criterios de política penitenciaria en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, trata de personas, delincuencia organizada, secuestro, ni otros delitos que conforme a la ley aplicable merezcan prisión preventiva oficiosa, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En cualquier caso, la Autoridad Penitenciaria deberá aplicar los principios de objetividad y no discriminación en el proceso y ejecución de la medida.

Sanciones y Medidas Penales no Privativas de la Libertad. En lo no dispuesto por la legislación penal sustantiva respecto de las sanciones y medidas penales no privativas de la libertad se estará a lo dispuesto por la Ley de Ejecución. Los gobiernos Federal y de las entidades federativas, a través de sus autoridades competentes, darán el pleno cumplimiento de las sanciones y medidas penales no privativas de la libertad.

Los órganos de la administración pública responsables del cumplimiento de las sanciones y medidas penales no privativas de la libertad estarán obligados a abrir un expediente de ejecución, así como establecer los registros fidedignos necesarios con información precisa, actualizada e informatizada respecto del cumplimiento de

cada sanción o medida penal no privativa de la libertad. El expediente de ejecución contendrá la resolución no privativa de la libertad, las resoluciones que recaigan en las peticiones, los procedimientos judiciales y los documentos que afecten la situación jurídica de la persona.

Su ejecución se sujetará a la regulación de la Ley en cita, de las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales, del Código Nacional de Procedimientos Penales, respecto al régimen de audiencias y actos procesales, aplicando supletoriamente las demás disposiciones en materia de ejecución de medidas cautelares, en lo conducente a las condiciones diversas a la prisión preventiva.

Dicha Ley regula las siguientes penas no privativas de la libertad: liquidación de la reparación del daño; sanción pecuniaria; pérdida, suspensión o restricción de derechos de familia; suspensión, destitución o inhabilitación de derechos; suspensión o disolución de personas morales; trabajo en favor de la comunidad.

Medidas de Seguridad. La vigilancia de la autoridad consiste en la supervisión y orientación de la conducta del sentenciado, ejercidas por las Autoridades Auxiliares, con la finalidad exclusiva de coadyuvar a la reinserción social del sentenciado y a la protección de la comunidad o las víctimas del delito. La ejecución de la vigilancia de la autoridad no deberá exceder de la correspondiente a la pena o medida de seguridad impuesta. Cuando el Juez de Ejecución conforme a lo previsto por la Ley Penal aplicable, imponga una medida de seguridad consistente en la vigilancia personal o monitoreo del sentenciado corresponderá aplicarla a la autoridad de seguridad pública competente.

El Capítulo VIII, Justicia Terapéutica, consta a su vez de cinco secciones que regulan: I. Generalidades; II. Tratamiento; III. Centros de internamiento; IV. Del procedimiento; y V. Incentivos y medidas disciplinarias.

Generalidades. El objeto de este Capítulo es establecer las bases para regular en coordinación con las Instituciones operadoras, la atención integral sobre la dependencia a sustancias de las personas sentenciadas y su relación con la comisión de delitos, a través de programas de justicia terapéutica, que se

desarrollarán conforme a los términos previstos en esta Ley y la normatividad correspondiente.

El programa de justicia terapéutica es un beneficio de la sustitución de la ejecución de la pena que determina el Juez de Ejecución, por delitos patrimoniales sin violencia, cuya finalidad es propiciar la rehabilitación e integración de las personas sentenciadas relacionadas con el consumo de sustancias, bajo la supervisión del Juez de Ejecución, para lograr la reducción de los índices delictivos.

Tratamiento. El programa iniciará una vez que la persona sentenciada haya sido admitida para atender el trastorno por la dependencia en el consumo de sustancias que padece, así como otras enfermedades relacionadas al mismo. El Centro de Tratamiento debe elaborar el programa a partir del diagnóstico confirmatorio, de acuerdo con las necesidades y características de la persona sentenciada, así como la severidad del trastorno por su dependencia en el consumo de sustancias. El programa podrá ser bajo la modalidad residencial o ambulatoria.

Centros de Tratamiento. La Federación y las entidades federativas deben contar con Centros de Tratamiento. El programa debe ser proporcionado por los Centros de Tratamiento sin costo, se aplicará con respeto de los derechos humanos y con perspectiva de género siguiendo los estándares de profesionalismo y de ética médica en la prestación de servicios de salud y cuidando la integridad física y mental de las personas sentenciadas.

Procedimiento. Para ser admitida al programa la persona sentenciada debe: 1) Garantizar la reparación del daño, y 2) Expresar su consentimiento previo, libre e informado de acceder al programa. La persona sentenciada por delitos patrimoniales sin violencia, por sí misma o a través de su defensor, podrá solicitar por escrito al Juez de Ejecución someterse al programa.

Incentivos y Medidas Disciplinarias. Durante el programa, la persona sentenciada o su defensor podrán solicitar incentivos. El Juez de Ejecución basándose en los informes de evaluación del Centro de Tratamiento y tomando en cuenta la manifestación de la persona sentenciada, podrá otorgar en su caso uno de los

siguientes incentivos en audiencia: 1) Reducir la frecuencia de la supervisión judicial, y 2) Autorizar la participación libre en actividades de la comunidad. El Juez de Ejecución, a petición del Ministerio Público o del Centro de Tratamiento, impondrá durante el desarrollo del programa las medidas disciplinarias en aquellos casos en que la persona sentenciada incumpla con el programa.

Los dos capítulos finales de este título regulan las medidas de seguridad para las personas inimputables y reglas comunes.

El Título Sexto consta de dos capítulos: I. Justicia restaurativa y II. Servicios postpenales.

Justicia Restaurativa. En la ejecución de sanciones penales podrán llevarse procesos de justicia restaurativa, en los que la víctima u ofendido, el sentenciado y en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, participan de forma individual o conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito, con el objeto de identificar las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como a coadyuvar en la reintegración de la víctima u ofendido y del sentenciado a la comunidad y la recomposición del tejido social. La justicia restaurativa se regirá por los principios de voluntariedad de las partes, flexibilidad, responsabilidad, confidencialidad, neutralidad, honestidad y reintegración.

Los procesos de justicia restaurativa serán procedentes para todos los delitos y podrán ser aplicados a partir de la emisión de sentencia condenatoria. Si el sentenciado se somete al proceso de justicia restaurativa, el Juez de Ejecución lo considerará como parte complementaria del plan de actividades.

Servicios Postpenales. Las Autoridades Corresponsables, en coordinación con la Unidad encargada de los servicios postpenales dentro de la Autoridad Penitenciaria, establecerán centros de atención y formará Redes de Apoyo Postpenal a fin de prestar a los liberados, externados y a sus familiares, el apoyo necesario para facilitar la reinserción social, procurar su vida digna y prevenir la reincidencia.

4. Los criterios jurisprudenciales

Los siguientes criterios jurisprudenciales publicados en el Semanario Judicial de la Federación, ponen de manifiesto que hasta ahora las controversias planteadas respecto de la interpretación de la Ley Nacional de Ejecución Penal se han referido exclusivamente a su aplicación en el ámbito judicial y no en el ámbito administrativo público. Tampoco se han referido a los llamados litigios estratégicos para llamar la atención de las autoridades sobre las omisiones y faltas administrativas en el sistema penitenciario, encargado en su ámbito de competencia de la ejecución de las sentencias penales y del cumplimiento de la Ley Nacional en estudio:

Número de Registro: 2016370

ACTOS RELACIONADOS CON LAS CONDICIONES DE INTERNAMIENTO DE PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD. ATENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, ES NECESARIO AGOTAR EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS EN SU CONTRA EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 52, Marzo de 2018; Tomo IV; Pág. 3318. III.2o.P.135 P (10a.).

Número de Registro: 2016371

ACTOS RELACIONADOS CON LAS CONDICIONES DE INTERNAMIENTO DE PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD. SI AFECTAN DIRECTAMENTE DERECHOS SUSTANTIVOS, CON CONSECUENCIAS IRREVERSIBLES O FATALES, SE ACTUALIZA LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO EN SU CONTRA.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 52, Marzo de 2018; Tomo IV; Pág. 3319. III.2o.P.136 P (10a.).

Número de Registro: 2016500

AUTO INICIAL DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. NO ES LA ACTUACIÓN PROCESAL ADECUADA PARA CALIFICAR SI LAS INSTITUCIONES BANCARIAS QUE ACTÚAN EN AUXILIO DE AUTORIDADES PENALES, MEDIANTE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, EN EL ASEGURAMIENTO DE CUENTAS BANCARIAS, TIENEN LA CALIDAD DE AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 52, Marzo de 2018; Tomo IV; Pág. 3328. I.9o.P.182 P (10a.).

Número de Registro: 2016378

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA CONTROVERSIA JURISDICCIONAL CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DIRIME UNA PETICIÓN ADMINISTRATIVA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 107 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO ESPECIALIZADO EN EL SISTEMA PENAL ACUSATORIO CON COMPETENCIA EN EJECUCIÓN, ADSCRITO AL CENTRO DE JUSTICIA QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN EL TERRITORIO EN EL QUE SE ENCUENTRA EL CENTRO DE REINSERCIÓN DE LA AUTORIDAD QUE LE DIO RESPUESTA.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 52, Marzo de 2018; Tomo IV; Pág. 3338. XVI.1o.P.19 P (10a.).

Número de Registro: 2016342

LIBERTAD ANTICIPADA PREVISTA EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. ES ILEGAL EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA SOLICITUD DE

ESTE BENEFICIO POR CONSIDERARLA NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE, BAJO EL ARGUMENTO DE QUE DICHA LEY NO ESTÁ VIGENTE.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 52, Marzo de 2018; Tomo IV; Pág. 3407. I.5o.P.57 P (10a.).

Número de Registro: 2016408

SOLICITUDES RELACIONADAS CON LAS CONDICIONES DE INTERNAMIENTO DE PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD. FORMA DE SUSTANCIARSE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA ATENDERLAS, PREVISTO EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 52, Marzo de 2018; Tomo IV; Pág. 3548. III.2o.P.134 P (10a.).

Número de Registro: 2016277

TRASLADO DE SENTENCIADOS DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO AUTORIZADO POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. EL OTORGAMIENTO DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL PARA QUE SEA EL JUEZ DE EJECUCIÓN DE PENAS COMPETENTE QUIEN DECIDA SOBRE LA EVENTUAL DEVOLUCIÓN MATERIAL DEL REO QUEJOSO AL CENTRO DE RECLUSIÓN DE ORIGEN, NO VULNERA EL EFECTO RESTITUTORIO DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 51, Febrero de 2018; Tomo III; Pág. 1599. XXII.P.A.16 P (10a.).

Número de Registro: 2016076

BENEFICIOS PENITENCIARIOS PARA SENTENCIADOS DEL FUERO COMÚN. SI SE SOLICITAN DURANTE LA VACATIO LEGIS DE 180 DÍAS A QUE ALUDEN

LOS ARTÍCULOS CUARTO, PÁRRAFO SEGUNDO Y QUINTO, PÁRRAFO PRIMERO, TRANSITORIOS DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, Y LA LEGISLACIÓN DE EJECUCIÓN APLICABLE, ABROGADA POR DICHA LEY, AÚN NO SE ADECUA CONFORME A DICHOS TRANSITORIOS, PARA EL OTORGAMIENTO DE AQUÉLLOS, DEBE APLICARSE ÉSTA [EXCEPCIÓN AL CRITERIO CONTENIDO EN LA TESIS I.1o.P.77 P (10a.)].

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 50, Enero de 2018; Tomo IV; Pág. 2085. I.1o.P.88 P (10a.).

Número de Registro: 2016079

CONDICIONES DE INTERNAMIENTO EN UN CENTRO DE RECLUSIÓN. PREVIO A LA PROMOCIÓN DEL AMPARO INDIRECTO CONTRA LOS HECHOS, ACTOS U OMISIONES RELACIONADOS CON AQUÉLLAS, DEBE AGOTARSE EL MECANISMO DE PETICIÓN ADMINISTRATIVA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 107 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 50, Enero de 2018; Tomo IV; Pág. 2095. XVI.1o.P.17 P (10a.).

Número de Registro: 2016092

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA PENAL. NO SE ACTUALIZA LA HIPÓTESIS PREVISTA EN LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE LA MATERIA, SI SE RECLAMAN HECHOS, ACTOS U OMISIONES RESPECTO DE LAS CONDICIONES DE INTERNAMIENTO EN UN CENTRO DE RECLUSIÓN.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 50, Enero de 2018; Tomo IV; Pág. 2170. XVI.1o.P.16 P (10a.).

Número de Registro: 2016097

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. ALCANCE DEL VOCABLO "LOS PROCEDIMIENTOS" CONTENIDO EN SU ARTÍCULO TERCERO, PÁRRAFO SEGUNDO, TRANSITORIO.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 50, Enero de 2018; Tomo IV; Pág. 2185. XVI.1o.P.18 P (10a.).

Número de Registro: 2016101

PETICIÓN ADMINISTRATIVA ANTE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 107 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. CONSTITUYE UN MEDIO DE DEFENSA JUDICIALIZADO.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 50, Enero de 2018; Tomo IV; Pág. 2212. XVI.1o.P.13 P (10a.).

Número de Registro: 2016102

PETICIÓN ADMINISTRATIVA ANTE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 107 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. DEBE AGOTARSE PREVIO A ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO, CUANDO SE RECLAMEN HECHOS, ACTOS U OMISIONES RESPECTO DE LAS CONDICIONES DE INTERNAMIENTO EN UN CENTRO DE RECLUSIÓN.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 50, Enero de 2018; Tomo IV; Pág. 2213. XVI.1o.P.15 P (10a.).

Número de Registro: 2016103

PETICIÓN ADMINISTRATIVA ANTE LA AUTORIDAD PENITENCIARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 107 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. ES EL

MEDIO DE IMPUGNACIÓN IDÓNEO PARA IMPUGNAR HECHOS, ACTOS U OMISIONES RESPECTO DE LAS CONDICIONES DE INTERNAMIENTO EN UN CENTRO DE RECLUSIÓN.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 50, Enero de 2018; Tomo IV; Pág. 2214. XVI.1o.P.14 P (10a.).

Número de Registro: 2015990

TRASLADO DE INTERNOS DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO AUTORIZADO POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. PROCEDE ESTUDIAR SU CONSTITUCIONALIDAD EN EL AMPARO, AUN CUANDO NO SE RECLAME EL PRONUNCIAMIENTO DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE CALIFICÓ SU LEGALIDAD.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 50, Enero de 2018; Tomo IV; Pág. 2344. I.1o.P.91 P (10a.).

Número de Registro: 2015494

ASEGURAMIENTO DE BIEN INMUEBLE Y DE LOS MUEBLES LOCALIZADOS EN SU INTERIOR CON MOTIVO DE UNA ORDEN DE CATEO DICTADA POR UN JUEZ DE CONTROL. ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA, AL TRATARSE DE UNA TÉCNICA DE INVESTIGACIÓN DECRETADA POR UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA QUE SE ENCUENTRA EN EJECUCIÓN.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 48, Noviembre de 2017; Tomo III; Pág. 1937. XVII.1o.P.A.17 A (10a.).

Número de Registro: 2015519

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. A PARTIR DE SU ENTRADA EN VIGOR, SUS DISPOSICIONES SON APLICABLES PARA LOS PROCEDIMIENTOS O ACTOS PROCEDIMENTALES QUE SURJAN EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE PENAS, CON INDEPENDENCIA DE QUE LA CAUSA PENAL DEL SENTENCIADO HAYA CAUSADO ESTADO ANTES DEL INICIO DE ESA VIGENCIA (INTERPRETACIÓN DE SU ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO).

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 48, Noviembre de 2017; Tomo III; Pág. 2061. I.1o.P.77 P (10a.).

Número de Registro: 2015525

ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO DE RECLUSIÓN A OTRO. LA EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 52 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, QUE FACULTA A LA AUTORIDAD PENITENCIARIA PARA EMITIRLA Y EJECUTARLA EN CASOS ESPECÍFICOS MEDIANTE RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA, ES TRANSITORIA EN LA MEDIDA EN QUE NO CONLLEVA UNA DECISIÓN DEFINITIVA SOBRE ESE ACTO DE MOLESTIA.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 48, Noviembre de 2017; Tomo III; Pág. 2077. I.1o.P.79 P (10a.).

Número de Registro: 2015526

ORDEN DE TRASLADO DE UN CENTRO DE RECLUSIÓN A OTRO. SI SE EMITIÓ A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, DEBE SATISFACER LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN SUS ARTÍCULOS 50 A 52, QUE CONSOLIDAN EL PRINCIPIO DE JUDICIALIZACIÓN EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE PENAS.

Localización: [TA]; 10a. Época; T.C.C.; Gaceta S.J.F.; Libro 48, Noviembre de 2017; Tomo III; Pág. 2078. I.1o.P.78 P (10a.).

La constatación señalada al inicio de este acápite nos permite transitar de manera natural al siguiente.

5. Aportaciones y desafíos

La Ley Nacional en estudio se inscribe en los nuevos paradigmas que actualmente atiende el sistema jurídico mexicano: bloque de constitucionalidad, constitucionalismo multinivel, nuevo modelo de control difuso ex officio de constitucionalidad y convencionalidad, sistema penal acusatorio y juicios orales, mecanismos alternativos para la solución de controversias, competencia económica y libre comercio, así como otros tradicionalmente adoptados como es el caso de la economía mixta con rectoría estatal en la que se permite la intervención de la iniciativa privada en ámbitos que anteriormente se consideraron exclusivos del sector público.

La intervención de la iniciativa privada en la construcción y administración de centros penitenciarios impone la necesidad de protocolos de actuación que faciliten la regulación y supervisión gubernamentales. Pero más importante todavía puede ser la intervención de la iniciativa privada en la creación de fuentes de trabajo al interior de los centros penitenciarios, a efecto de hacer realidad el derecho al trabajo productivo y socialmente útil de las personas privadas de su libertad.

Otro aspecto a considerar en la aplicación e interpretación de la Ley Nacional de Ejecución Penal es el cambio político conocido en el país con motivo de la alternancia partidista en el Ejecutivo Federal y la nueva mayoría legislativa en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y en las legislaturas de diecinueve entidades federativas. De ahí que podamos observar una distancia apreciable entre las políticas de gobierno adoptadas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, como en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, toda vez que ambos documentos no hacen mención alguna al marco legal específico vigente que aquí hemos analizado y reseñado.

La necesidad de armonizar políticas públicas y ley vigente en la materia que nos ocupa, es de la mayor importancia para lograr cumplir los objetivos que por diversas

vías y en diferentes momentos, pero siempre con la preocupación de disminuir los actos delictivos por la vía de la reinserción social de las personas privadas de su libertad por una sentencia condenatoria, se ha impuesto el Estado Mexicano

6. Bibliografía

Bardach, Eugene, Los ocho pasos para el análisis de políticas Públicas. Un manual para la práctica, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, Primera edición 1998, Cuarta reimpresión 2008, México.

Benavente Chorres, Hesbert, La ejecución de la sentencia en el proceso penal acusatorio y oral, Editorial Flores, México 2011.

Carbonell, Miguel, Los derechos fundamentales en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Quinta edición, México 2012.

....., Salazar, Pedro (Coordinadores), La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda edición, México 2012.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Flores, México 2018.

....., El fomento de la cultura de la legalidad como política pública, Secretaría de Gobernación, México 2009.

....., La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, México 1991.

Champo Sánchez, Nimrod Michael, El juez de ejecución de sanciones en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Colección Juicios Orales, México 2016.

Del Castillo del Valle, Alberto, Garantías en Materia Penal, Ediciones Jurídicas Alma, Segunda edición, México 2013.

Franco Corzo, Julio, Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables, IEXE Editorial, Tercera edición 2017, México.

García Ramírez, Sergio, Morales Sánchez, Julieta, La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011), Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Tercera edición, México 2013.

Muñoz Conde, Francisco, Teoría General del Delito, Editorial Temis, Tercera edición, Bogotá, Colombia, 2016.

Silva Meza, Juan N., Silva García Fernando, Derechos Fundamentales, Prólogo Luigi Ferrajoli, Editorial Porrúa, Segunda edición, México 2013.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito electoral.

Sumario: 1. Breve historia de la innovación. 2. La regulación jurídica nacional de las TIC. 3. Impacto de las TIC en el ámbito político electoral. 4. La regulación jurídica en el ámbito electoral nacional. 5. Criterios jurisprudenciales nacionales electorales. 6. El voto electrónico. 7. Bibliografía.

1. Breve historia de la innovación

El estudio del impacto y la regulación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito electoral es una forma de responder a las preguntas que plantea Miguel Carbonell en su libro *La enseñanza del derecho*¹⁰³, tales como ¿qué derecho se quiere enseñar? ¿qué juristas formar? o ¿qué tipo de enseñanza requieren esos modelos de derecho y de jurista? Se trata de dar cuenta de los avances que tienen la ciencia y la tecnología en muchos ámbitos¹⁰⁴ y que lentamente van llegando al mundo jurídico, sea al texto constitucional o a las leyes secundarias; a efecto de que los juristas, pero igualmente todos los usuarios y operadores de los ordenamientos jurídicos, estén familiarizados con su contenido, regulación, aplicación e interpretación.

En lo relativo a la informática, las computadoras y los diversos ámbitos de su aplicación, “El uso de internet, de la nube y de los recursos digitales implica acercarse a los conceptos y trabajar de forma presencial y a distancia con los contenidos que, a partir de actividades y proyectos, se integran en la realidad social del momento e identifica las necesidades que los entornos requieren, dando pie a la generación de propuestas viables para el desarrollo de comunidades y la atención

¹⁰³ Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa.

¹⁰⁴ Por ejemplo, en el ámbito del Bioderecho, con casos como la atención médica, la maternidad subrogada, la reasignación de sexo o el uso lúdico de la marihuana. Consultar: *Bioética y bioderecho. Reflexiones clásicas y nuevos desafíos*.

real de problemas”, según previenen al presentar su libro sobre el tema Rendón García y Pacheco Garisoain¹⁰⁵.

Señalan dichas autoras que las actividades cotidianas se desarrollan en diversos escenarios en los que la interacción y el intercambio de información y de conocimientos se transforma con el paso del tiempo y se enriquece con la interacción de personas. Sucede entonces que el desarrollo humano es un proceso en el cual la sociedad transforma las condiciones de vida de sus miembros de manera integral, proceso en el que desde su perspectiva está presente la tecnología, particularmente en lo que se refiere a las formas de comunicación humana que pasó de la comunicación oral directa a la comunicación por escrito, o bien de las señales de humo al telégrafo, al teléfono y a los dispositivos móviles con la posibilidad de realizar videoconferencias. Pero el uso de la tecnología en la vida cotidiana y como parte del desarrollo humano, afirman, es responsabilidad del usuario y no de la tecnología en sí, puesto que para conservar nuestra integridad física y emocional dependemos del uso que le demos a la tecnología y a la observancia de las normas para su aprovechamiento¹⁰⁶.

La identidad digital, agregan¹⁰⁷, es la carta de presentación de nuestro “yo virtual”, la cual está diseñada para mostrarnos en el ciberespacio, y no necesariamente coincide con lo “real”; es decir, se trata del conjunto de informaciones publicadas en la red acerca del usuario y que componen la imagen que los demás tienen de él: datos personales, imágenes, noticias, comentarios, gustos, amistades, aficiones, etc. De tal forma que al navegar por internet construimos patrones de conducta, de intereses que le dan forma a la identidad digital, con información de distinta procedencia.

Estamos, pues, necesariamente asociados a las abreviaturas WWW, es decir, *Why Which Where*, preguntas clave para localizar documentos a través de internet; *World Wich Web*, red mundial de documentos que nos dan a conocer internet; *World Wide*

¹⁰⁵ *Tecnologías de la Información y la Comunicación*, p. V.

¹⁰⁶ Rendón y Pacheco, ob. cit., pp. 26 y 27.

¹⁰⁷ *Ídem*, p. 122.

Web, red global mundial de intercambio de documentos a través de hipertexto comúnmente conocida como internet¹⁰⁸.

Desde una perspectiva europea, el notario español Francisco Javier García Más señala que “La Sociedad de los Servicios de la Información es un nuevo concepto acuñado en la Unión Europea, que implica en definitiva todo el panorama que se nos presenta a través de las nuevas redes de comunicación, redes abiertas y que suponen un nuevo reto, de carácter político, tecnológico, jurídico y social, que no ha hecho más que empezar un camino, con unas perspectivas de futuro que aún no pueden ser aquilatadas en su totalidad, pero que es necesario ir fijando las bases desde un primer momento para conseguir que el camino esté lo mejor planificado posible”¹⁰⁹. Para efecto de comercio electrónico, el autor define además los siguientes conceptos: prestador de servicios, destinatario del servicio, comunicación comercial, contrato celebrado por vía electrónica, firma electrónica, mensaje de datos, prestador de servicios de certificación, certificado y firma digital o firma numérica.

Julio Téllez Valdés se refiere a la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información 2003 para afirmar que “De acuerdo con la ONU, la *revolución* digital en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ha creado una plataforma para el libre flujo de información, ideas y conocimientos en todo el planeta. Internet se ha convertido en un importante recurso, que resulta vital tanto para el mundo desarrollado por su función de herramienta social y comercial, como para el mundo en crecimiento por su función de pasaporte para la participación equitativa y la evolución económica, social y educativa”¹¹⁰.

En un sentido general, la informática jurídica es la utilización de las computadoras en el ámbito jurídico. Téllez Valdés distingue entre la *informática jurídica documentaria* que crea bancos de datos jurídicos relativo a las fuentes del derecho, excepto la costumbre, para interrogarlos con base en criterios idóneos para el

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 4.

¹⁰⁹¹⁰⁹ Comercio y firma electrónicos. Análisis jurídico de los servicios de la Sociedad de la Información, pp. 50-51.

¹¹⁰ Derecho Informático, p. 1.

aprovechamiento de la información y, por otra parte, la *informática jurídica de control y gestión* que abarca los ámbitos jurídico-administrativo, judicial, registral y despachos de abogados, fundamentalmente. En seguida señala que el *gobierno electrónico (e-government)* es un concepto de gestión que combina el empleo de las TIC con modalidades de gestión y administración en el ejercicio de gobierno, en tanto que la *ciberjusticia* lleva la utilización de la herramienta informática a la solución de controversias. Un caso pionero en México en la impartición de justicia en línea a través de internet es el Juicio en Línea que entró en vigor el 7 de agosto de 2011 y cuya primera sentencia definitiva se dictó el 20 de octubre de 2011, que realizó el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa.¹¹¹

Téllez Valdés describe y analiza la regulación jurídica de las TIC a partir de los siguientes tópicos: protección jurídica de datos personales, regulación jurídica del flujo internacional de datos y de internet, el derecho a la propiedad intelectual, contratos informáticos, delitos informáticos, comercio electrónico, SPAM (correo electrónico no deseado o solicitado), aspectos laborales y valor probatorio de los documentos electrónicos.

Las TIC, señala Gutiérrez González¹¹², son tecnologías emergentes que hacen referencia a la utilización de medios informáticos para almacenar, procesar y difundir todo tipo de información o procesos de formación educativa; que se encargan del estudio, desarrollo, implementación, almacenamiento y distribución de la información mediante la utilización de hardware (equipo de cómputo y dispositivos periféricos) y software (aplicaciones informáticas) como de sistema informático. Las grandes empresas que proveen este tipo de servicios y equipos tienen una regulación jurídica que en seguida analizamos, al igual que las autoridades competentes de aplicar dicha regulación.

¹¹¹ Fuente: Jiménez Illescas, Juan Manuel, *El Juicio en Línea*.

¹¹² *Tecnologías de la Información. Un enfoque interdisciplinario*, p. 179.

2. La regulación jurídica nacional de las TIC

La regulación jurídica de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación corresponde al ámbito federal de gobierno y se bifurca en dos ámbitos diferenciados que, por cuanto a la aplicación de la regulación, hasta antes de 2014, correspondía por lo que toca al aspecto tecnológico a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en tanto que por lo que respecta al contenido de las comunicaciones correspondía a la Secretaría de Gobernación. Después de 2014, el organismo desconcentrado denominado Comisión Federal de Telecomunicaciones, sectorizado en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, fue convertido en un organismo constitucional autónomo, Instituto Federal de Telecomunicaciones, como consecuencia de las reformas constitucionales convenidas por los partidos políticos con mayor fuerza electoral en ese momento y el Ejecutivo Federal, en 2012, a través del denominado *Pacto por México*.

Las reformas en materia de competencia y telecomunicaciones y radiodifusión fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013 e incluyeron las reformas a los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Ley Fundamental. “La nueva regulación constitucional en materia de telecomunicaciones, radiodifusión y competencia es compleja y requiere identificar los principales rasgos de la política constitucional. Se aprecia el propósito de fortalecer la rectoría en el sector, disciplinando a los grupos empresariales cuyo poder no solamente se expresaba en la economía y en la concentración en los mercados de radiodifusión y telecomunicaciones, sino también en la política electoral”, según afirma José Roldán Xopa¹¹³, quien más adelante agrega que para haber llegado a la reforma constitucional en esta materia hubo “consideraciones de mercado (eficiencia y competencia), de derechos de los consumidores (calidad, diversidad de opciones, precio), de derechos sociales, culturales (acceso de los pueblos y comunidades indígenas y acceso a la banda ancha, internet, derechos de

¹¹³ *La reordenación constitucional de la economía*, p. 62.

las audiencias, a la información) y de bienes públicos (democracia, pluralidad de voces)”¹¹⁴.

Las telecomunicaciones y la radiodifusión fueron definidas como servicios públicos de interés general, con un régimen jurídico que define el tipo de derechos que tienen los particulares y, de otro lado, el título con el cual actúa el Estado y el carácter de su intervención.¹¹⁵

Actualmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 27 otorga las siguientes atribuciones a la Secretaría de Gobernación:

- VIII.** En el ámbito de su competencia, elaborar e instrumentar la normatividad aplicable, conforme a la Constitución y las leyes, en materia de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información; administrar, salvo lo establecido en las leyes electorales, el tiempo de que dispone el Estado en radio y televisión; así como autorizar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social y publicidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- IX.** Vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas y los videojuegos, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito, perturben el orden público o sean contrarios al interés superior de la niñez;

En tanto que en su artículo 36 otorga las siguientes atribuciones a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

- I BIS.** Elaborar y conducir las políticas de telecomunicaciones y radiodifusión del Gobierno Federal

¹¹⁴ *Ídem*, p. 63.

¹¹⁵ *Cfr.: Ibídem*, p. 64.

El Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones¹¹⁶, por su parte, establece lo siguiente:

Artículo 1. El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los términos que fijan la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y demás disposiciones aplicables.

El Instituto tiene a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes de telecomunicaciones, incluyendo las redes públicas de telecomunicaciones, y la prestación de los servicios públicos de interés general de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Competencia Económica y demás disposiciones legales aplicables establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica.

El Instituto también es la autoridad en materia de lineamientos técnicos relativos a la infraestructura y los equipos que se conectan a las redes de telecomunicaciones, así como en materia de homologación y evaluación de la conformidad de dicha infraestructura y equipos.

¹¹⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 4 de septiembre de 2014.

El domicilio del Instituto será en la Ciudad de México.

Concluyo este acápite con el señalamiento que en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de agosto de 2003 fue publicado el decreto de reforma al Código de Comercio en materia de Firma Electrónica, para efecto de regulación del comercio a través de las TIC. La firma electrónica es igualmente utilizada en los procesos jurisdiccionales como el Juicio en Línea que veremos más adelante y, después de la nueva Ley de Amparo¹¹⁷, es posible promover la acción constitucional de amparo vía internet. El artículo 3º de la Ley de Amparo establece que “La firma electrónica es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y producirá los mismos efectos que la firma autógrafa”.

3. Impacto de las TIC en el ámbito político electoral

Michel Foucault admite en su libro *El poder, una bestia magnífica* que el verdadero problema que le interesaba en sus diferentes investigaciones, desde la *Historia de la locura* hasta la *Historia de la sexualidad*, era el problema del poder. Explica que el siglo XIX “se había topado, como problema fundamental, con el de la miseria, el de la explotación económica, el de la formación de una riqueza, el del capital basado en la miseria de los mismos que producían la riqueza”, en tanto que el siglo XX tuvo dos grandes herencias históricas no asimiladas todavía y para las cuales no existían instrumentos de análisis: el fascismo y el estalinismo. Por eso, sostiene que “al menos en Europa Occidental -quizá también en el Japón-, es decir en los países desarrollados, industrialmente desarrollados, lo que se planteaba no era tanto el problema de la miseria como el del exceso de poder”¹¹⁸.

Karl Loewenstein¹¹⁹ plantea que el primer medio de control del poder político es la constitución, de la cual deriva los diferentes medios de control horizontal y vertical al interior del gobierno y del parlamento así como entre éstos y los tribunales y, finalmente, entre el gobierno y el parlamento frente al electorado. Dieter Nohlen¹²⁰,

¹¹⁷ DOF de 2 de abril de 2013.

¹¹⁸ *El poder, una bestia magnífica*, p. 69.

¹¹⁹ *Teoría de la Constitución*, Segunda parte, Los controles del poder político.

¹²⁰ *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico*.

por su parte, distingue al interior del sistema político tres subsistemas: de gobierno, electoral y de partidos.

Para Hans Kelsen “Democracia significa que la “voluntad” representada en el orden legal del Estado es idéntica a la voluntad d ellos súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la creación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad d ellos particulares”¹²¹, En Esencia y valor de la democracia, Kelsen sostiene que las definiciones de democracia y autocracia nos permiten cubrir un campo que no sólo comprende a cualquier forma de Estado, sino también a cualquier forma posible de sociedad, anota Lorenzo Córdova cuando analiza las obras de Kelsen y Carl Schmitt¹²².

Bobbio¹²³ afirma que “Para un régimen democrático, estar en transformación es su condición natural; la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo... La democracia se puede definir de muchas maneras, pero no hay definición que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transparencia del poder”, a la cual concurren necesariamente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

En la búsqueda y el ejercicio del poder político que se concreta en los órganos formales del Estado Nacional, sea éste democrático o autocrático, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación juegan actualmente un papel preponderante.

Respecto de la expresión “dominio del medio dominante” se ha escrito que “Durante los últimos siglos el medio dominante ha sido aquel que los grandes grupos de comunicación han determinado, primero fue la prensa, la radio y finalmente la televisión. La gran aportación de las redes sociales gira alrededor de la idea de que

¹²¹ Citado por Córdova, Lorenzo, *Derecho y poder*, p. 107.

¹²² Cfr.: Córdova, ob. cit., p. 107-108.

¹²³ *El futuro de la democracia*, pp. 15 y 16.

ha sido la sociedad la que lo ha convertido en el medio dominante del siglo XXI¹²⁴. De tal forma que se ha llegado a través de las redes sociales a un “fast food global” del que los gobiernos y los políticos no pueden ser ajenos.

En 2008, Barack Obama centró su campaña presidencia en las redes sociales de la misma manera que actualmente Donald Trump centra su actuación política en Twitter. La comunicación política basada en las redes sociales, se dice, debe tener en cuenta los siguientes elementos¹²⁵: 1) la comunicación digital es transparente y pública; 2) Planificar y anticipar respuestas; 3) Rapidez no es sinónimo de precipitación; 4) No existe posibilidad de no tener identidad digital 2.0.

Desde luego que el nuevo paradigma de la comunicación política a través de las redes sociales ha sido utilizado de diversas formas. La gestión de lo público en el nuevo entorno digital y, específicamente, de la comunicación político electoral ofrece casos emblemáticos como el siguiente descrito por Canel Crespo¹²⁶:

El lunes 19 de marzo de 2018 el valor de *Facebook* caía 37 000 millones de dólares por el escándalo provocado durante el fin de semana previo con las informaciones de *The New York Times* y *The Observer*. En 2014 la Consultora Cambridge Analytica había adquirido de forma indebida la información de 50 millones de usuarios de la red social para hacer campaña a favor de Donald Trump en las elecciones de los Estados Unidos de 2016. Gracias a la enorme información intercambiada en la red, y a los avances en la manera de procesarla (se utilizó un modelo psicológico de análisis y un algoritmo de extraordinaria precisión), la empresa de comunicación electoral pudo indagar cuál era el mensaje que mejor lograría influir en los votantes. La información se extrajo sin el consentimiento de sus dueños y supuestamente se violó la privacidad de millones de personas.

Lo anterior nos muestra la necesidad de analizar las redes sociales como medio de comunicación durante el proceso electoral, en la búsqueda del triunfo electoral, así

¹²⁴ Ridao, Joan, *Comunicación política y gobierno de coalición*, p. 155.

¹²⁵ Ridao, ob. cit., pp. 159-160.

¹²⁶ *La comunicación de la administración pública*, p. 147.

como sus desventajas y riesgos¹²⁷. Como hemos podido apreciar, las TIC se convierten en un instrumento de la propaganda y del marketing político¹²⁸ para acceder y ejercer el poder político, sea éste a través de los órganos formales de poder estatal como de las organizaciones sociales que son sus aliados u opositores. Lo anterior se inscribe en el modelo de los diez pasos para obtener el triunfo electoral: 1) Obtener información estratégica; 2) Realizar el análisis comparativo de fuerzas y debilidades; 3) Realizar el análisis del mercado electoral jerarquizando segmentos; 4) Diseño de estrategias competitivas aplicables en cada segmento en relación con cada contrincante; 5) Identificación de elementos de ingeniería electoral; 6) Diseño de propaganda de campaña; 7) Elaboración del plan de campaña; 8) Monitorear y considerar las situaciones emergentes; 9) Contactar y atraer a los poderes fácticos a la causa; 10) Desarrollar y realizar una logística eficiente.¹²⁹

4. La regulación jurídica en el ámbito electoral

Desde luego que en materia electoral, previamente, en el año 2007, había ocurrido otra reforma constitucional cuya característica más relevante fue construir el llamado nuevo modelo de comunicación política en la materia y que, fundamentalmente, consistió en suprimir la compra de tiempo en radio y televisión por los particulares y asignar tiempos oficiales de radio y televisión para la propaganda electoral a los partidos políticos, candidatos y posteriormente, en 2014, también a precandidatos y candidatos independientes o sin partido político que los postulase. Esto significa que el Instituto Nacional Electoral es el administrador único de los tiempos del Estado en radio y televisión en materia electoral.

La reforma constitucional de 2007 en la materia modificó entre otros el artículo 41 de la Ley Fundamental donde se estableció el nuevo modelo de comunicación

¹²⁷ Cfr.: Lerma Kirchner *et al*, *Marketing Político*, p. 257.

¹²⁸ Conjunto de técnicas empleadas para conocer características, deseos, necesidades, así como aspiraciones de poblaciones humanas con capacidad para elegir a sus gobernantes. También es un instrumento teórico-práctico, cuyo objetivo es influir en las actitudes y conductas ciudadanas a favor de ideas, programas, personas, organismos y actualizaciones de grupos determinados que detentan el poder y/o que intentan mantenerlo y/o consolidarse en él. Lerma Kirchner *et al*, *ob. cit.*, p. 11.

¹²⁹ Lerma Kirchner *et al*, *idem*, pp. 35-36.

política electoral, reforma a la cual siguió la promulgación y publicación de un nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales en 2008, donde se estableció un régimen sancionador electoral federal para resolver entre otros casos las violaciones cometidas en cualquier tiempo en lo que respecta a radio y televisión en cuestiones electorales. Felipe Solís Acero¹³⁰ resume este aspecto de la reforma constitucional de 2007 de la manera siguiente:

Acceso a los medios de comunicación. El tema medular de la reforma fue el relativo a lo que se denomina “nuevo modelo de comunicación política” que establece que el IFE administrará para la precampañas y campañas electorales los tiempos oficiales de radio y televisión para su propia utilización en la difusión de sus actividades y las de otros organismos electorales, como el TEPJF y la FEPADE, y para la distribución entre los partidos políticos siguiendo el mismo criterio porcentual utilizado para el reparto del financiamiento público. Toda vez que la distribución de estos espacios de tiempo en medios electrónicos es sin costo para los partidos, también se estableció la prohibición absoluta para adquirir por cualquier medio ajeno al descrito dichos espacios; similar prohibición se fijó a personas físicas o morales que traten de influir en preferencias electorales. Reglas parecidas se definieron para el caso de las elecciones locales.

En tanto que la reforma de 2014 modificó nuevamente el artículo 41 constitucional y trajo como consecuencia la expedición de una Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la reforma a la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en lo que respecta al régimen administrativo sancionador electoral. Felipe Solís Acero¹³¹ se refiere a las reformas al procedimiento especial sancionador en la reforma constitucional de 2014 en los términos siguientes:

La Reforma Constitucional de 2007-2008 confirió al IFE la atribución de conocer y resolver durante los procesos electorales, mediante procedimientos expeditos, acerca de las infracciones por la violación a lo

¹³⁰ *Reforma Político-electoral*, pp. 31-32.

¹³¹ Solís Acero, ob. cit., p. 88.

establecido en las reglas sobre el uso de los medios electrónicos, radio y televisión, propaganda política o electoral y actos anticipados de precampaña o campaña, en lo que se conoce como el Procedimiento Especial Sancionador (PES), el cual incluye la posibilidad de que la autoridad administrativa ordene la suspensión de las transmisiones en radio y televisión que resulten violatorias a la ley como medida precautoria.

La Reforma de 2014 dividió el procedimiento en dos partes: una primera en casos en los que el INE es el responsable de la sustanciación del procedimiento, es decir, recibir las quejas, desahogar las pruebas y dejar el expediente en estado de resolución; una segunda que le corresponde al TEPJF al que le toca resolver mediante la nueva Sala Regional Especializada, la que debe recibir del INE el expediente integrado; esta sala se creó exprofeso para que emita la resolución respectiva, la cual puede ser revisada por la Sala Superior del propio Tribunal.

Sin embargo, es importante anotar respecto a las redes sociales, tales como Facebook y Twitter, que no hay una regulación específica en las normas electorales, no obstante que se trata de un medio de comunicación ampliamente utilizado por los actores políticos para interactuar con la ciudadanía. Cuando las redes sociales son utilizadas de manera indebida por partidos políticos, candidatos o precandidatos para obtener ventajas o beneficios sancionados por las normas electorales desde luego que pueden ser sancionados a través del PES al contravenir principios democráticos de la contienda electoral¹³².

Conforme a los alcances procesales del PES previstos en los artículos 470 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el libro sobre la materia publicado por servidores del TEPJF¹³³ incluye los siguientes tópicos: El debido proceso en el procedimiento especial sancionador; Libertad de expresión en materia político electoral. Análisis de la calumnia en las sentencias de la Sala

¹³² Cfr.: Bautista Martínez Pedro, Pérez Barrio, Carmen Daniela, Rodríguez Villegas Maribel, Soto Parrao, Xavier, Tavira Bustos, Rubí Yarim, "Modelo de Comunicación Política", publicado en: Coello Garcés *et al*, *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*, tirant lo blanch, pp. 151-153.

¹³³ Coello Garcés *et al*, ob. cit.

Especializada; La tensión entre la libertad de expresión y la propaganda electoral a propósito de la cobertura informativa; Modelo de comunicación política; Uso indebido de la pauta en radio y televisión; Propaganda gubernamental; Imparcialidad y neutralidad gubernamental; La libertad religiosa en el procedimiento especial sancionador; La salvaguarda de derechos de terceros en la propaganda electoral; El papel del juez en la resolución de la solicitud de medidas cautelares.

Finalmente, cabe señalar que el Libro Sexto, Del Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, Título único, De las Reglas Particulares, Capítulo Único, De la Procedencia y Competencia, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece la competencia de la Sala Superior de la Sala Superior del TEPJF para conocer de este recurso en contra de: a) las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del TE; b) las medidas cautelares que emita el Instituto a que se refiere el Apartado D, Base III del artículo 41 constitucional, y c) el acuerdo de desechamiento que emita el Instituto a una denuncia.

5. Criterios jurisprudenciales nacionales electorales

La jurisprudencia emitida por el TEPJF conoce hasta la fecha seis épocas, de las cuales la Quinta y la Sexta han sido definidas por las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y la reforma político electoral de 2014, respectivamente, así como por nuevas integraciones de la Sala Superior y, en el caso de la actual época, también por la creación de la Sala Regional Especializada. Sin embargo, como puede advertirse en el libro *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*, ante la importancia de ciertas resoluciones que en virtud de los principios de reiteración o de contradicción para fijar jurisprudencia no se alcanza a resolver el número suficiente de casos con el mismo criterio para establecerla y menos aún es posible que surja alguna contradicción de criterios jurisprudenciales, la práctica de orientar el criterio de los tribunales electorales locales y de las propias salas del TEPJF ha considerado el estudio de precedentes dictados por la Sala Superior. A continuación, se transcriben el rubro y el desarrollo de algunos criterios de jurisprudencia y tesis correspondientes a la Quinta y Sexta épocas, relativos al

proceso especial sancionador, posteriores a la reforma constitucional de 2014, para formular una conclusión al respecto vinculada al tema que nos ocupa.

Jurisprudencia 5/2015

MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS.-

De la interpretación funcional del artículo 109, párrafo 3, in fine, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se concluye que el plazo para impugnar toda determinación del Instituto Nacional Electoral, sobre la adopción de medidas cautelares es de cuarenta y ocho horas, tanto en el procedimiento ordinario como en el especial; sin embargo, dicho plazo debe aplicarse también para la presentación del medio de impugnación cuando se combata la negativa o reserva de otorgar las medidas cautelares referidas, atendiendo a su naturaleza sumaria, al carácter urgente de la tramitación del recurso y al principio de igualdad procesal.

Jurisprudencia 14/2015

MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.- La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora,

proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Jurisprudencia 25/2015

COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.- De la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos 41, base III, Apartado D; 116, fracción IV, inicio o), y 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo establecido en los artículos 440, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el sistema de distribución de competencias para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores previstos en la

normativa electoral atiende, esencialmente, a la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como al ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta ilegal. De esta manera, para establecer la competencia de las autoridades electorales locales para conocer de un procedimiento sancionador, debe analizarse si la irregularidad denunciada: i) se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local; ii) impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales; iii) está acotada al territorio de una entidad federativa, y iv) no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Jurisprudencia 11/2016

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 109, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, procede el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, entre otras, contra las medidas cautelares y el acuerdo de desechamiento de una denuncia que dicte el Instituto Nacional Electoral; asimismo, en el párrafo 3 del precepto citado, se establece, como regla específica, que el plazo para impugnar las medidas cautelares es de cuarenta y ocho horas. Sin embargo, toda vez que en dicho precepto no se prevé un plazo para impugnar los acuerdos de desechamiento o incompetencia de una denuncia, y en el artículo 110, párrafo 1 de la ley referida se establece que para la tramitación, sustanciación y resolución del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador serán aplicables, en lo conducente, las reglas del procedimiento establecidas para el recurso de apelación, es inconcuso que el plazo para impugnar tales actos es de cuatro días, atendiendo a lo dispuesto en la regla general prevista en el artículo 8, de la Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ante la ausencia de una previsión especial al respecto.

Tesis XVII/2015

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIO

DE INTERVENCIÓN MÍNIMA.- De la interpretación sistemática de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 468 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como de los numerales 2 y 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se desprende que el principio de intervención mínima, que rige en el Derecho Penal, se inscribe en el derecho administrativo sancionador electoral y convive con otros postulados de igual valor como son: legalidad, profesionalismo, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia y expeditéz. En ese contexto, su inclusión en el artículo 17 reglamentario implica que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral no despliegue una investigación incompleta o parcial, porque en esencia, la intervención mínima busca un balance o equilibrio con otros derechos fundamentales indispensables en la dinámica de la investigación, y si bien su aplicación impone el deber de salvaguardar al máximo la libertad y autonomía de las personas de frente a actos de privación o molestia en su esfera individual de derechos, es necesario que en cada caso, se ponderen las alternativas de instrumentación y se opte por aplicar aquella que invada en menor forma el ámbito de derechos de las partes involucradas, teniendo en cuenta en su aplicación, que el citado principio se enmarque a partir de los principios de legalidad, profesionalismo, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia y expeditéz.

Tesis XXV/2015

MEDIDAS CAUTELARES. PLAZO PARA REALIZAR LA INVESTIGACIÓN

PRELIMINAR.- De la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 471, párrafos 7 y 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38 a 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se advierte que la Unidad Técnica de lo Contencioso

Electoral debe llevar a cabo la investigación preliminar de los hechos dentro del plazo de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la admisión de la queja, a fin de allegarse de elementos de los que, en su caso, pueda inferir la posible infracción para así adoptar las medidas cautelares solicitadas. Sin embargo, en situaciones excepcionales, derivadas de la complejidad del desahogo de las diligencias, tomando en cuenta la naturaleza tutelar de las medidas cautelares, y con el fin de que resulten efectivas, la citada Unidad Técnica puede reservarse proveer sobre tales medidas, hasta por un plazo igual, esto es cuarenta y ocho horas más del que le confiere la normativa en la materia.

Tesis XXXVII/2015

MEDIDAS CAUTELARES. DILIGENCIAS PRELIMINARES QUE DEBEN LLEVARSE A CABO PARA RESOLVER RESPECTO A SU ADOPCIÓN.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 471, párrafos 7 y 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 38, 39 y 40 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se concluye que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral está facultada para realizar diligencias preliminares a fin de allegarse de elementos de los que, en su caso, pueda advertir la probable existencia de los hechos denunciados que hagan procedente la adopción de una medida cautelar. Tales diligencias deben comprender las propuestas por el denunciante y aquellas que estime necesarias la Unidad Técnica, siempre y cuando, los plazos para su desahogo permitan que se tomen en consideración al resolver la medida precautoria solicitada.

Tesis X/2016

FACULTAD DE ATRACCIÓN. ES IMPROCEDENTE EJERCERLA PARA RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR COMPETENCIA DE LA SALA REGIONAL ESPECIALIZADA.- De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41, párrafo segundo, Base III, Apartado D, 99, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, 470, 473, 475, 476, 477, de la Ley General de

Instituciones y Procedimientos Electorales; 109 y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 185, 189, fracción XVI, 189 Bis y 195, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los diversos numerales 14, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 8, párrafo 1 y 25, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se concluye que la Sala Superior ejerce la facultad de atracción del conocimiento de asuntos materialmente jurisdiccionales de la competencia de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mas no así de asuntos que son competencia de otras autoridades jurisdiccionales o administrativas electorales; y que los actos de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral son determinaciones materialmente administrativas. Por tanto, es improcedente ejercer la facultad de atracción de esta Sala Superior para resolver directamente el procedimiento especial sancionador, porque conforme al ámbito constitucional y legal de las facultades de las autoridades jurisdiccionales y administrativas, ésta no puede sustituirse en primera o única instancia en las facultades de otra que emite actos materialmente administrativos al ser contrario al ámbito de su competencia, pues ello implicaría hacer nugatorio el derecho fundamental de acceder a la jurisdicción del Estado, dado que las resoluciones que ponen fin al procedimiento especial sancionador son revisadas, de manera exclusiva, por esta Sala Superior y, de atraer el asunto, la determinación sancionatoria emitida en relación con un asunto materialmente administrativo, no sería susceptible de ser objeto de revisión mediante una instancia jurisdiccional.

Tesis III/2017

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA UNIDAD TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL CARECE DE COMPETENCIA PARA SOBRESEERLO CON BASE EN CONSIDERACIONES DE FONDO.- De los artículos 471 y 473, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que acorde al diseño legal del procedimiento especial sancionador, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría

Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral es la encargada de instrumentar el citado procedimiento y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de resolverlo. En ese sentido, es evidente que la autoridad administrativa electoral carece de facultades para sobreseer tales procedimientos cuando la revisión de la conducta denunciada lleve al extremo de juzgar sobre la certeza del derecho discutido o la legalidad o ilegalidad de los hechos motivos de queja, ya que estas cuestiones son propias de la sentencia de fondo que dicte la Sala Regional Especializada en el procedimiento especial sancionador; lo anterior, porque la autoridad jurisdiccional tiene la facultad exclusiva de pronunciarse sobre la existencia o inexistencia de la infracción, fincar responsabilidad y, en su caso, imponer la sanción correspondiente o poner fin al procedimiento.

Tesis IV/2018

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. SE DEBEN ANALIZAR LOS ELEMENTOS RELATIVOS A LA INFRACCIÓN, SIN QUE EXISTA UN ORDEN DE PRELACIÓN.- Del artículo 458, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que para la individualización de las sanciones, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta los siguientes elementos: a) la gravedad de la responsabilidad; b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar; c) las condiciones socioeconómicas del infractor; d) las condiciones externas y los medios de ejecución; e) la reincidencia, y f) en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado. Sin embargo, dichos elementos no se listan como una secuencia de pasos, por lo que no hay un orden de prelación para su estudio, pues lo importante es que todos ellos sean considerados adecuadamente por la autoridad y sean la base de la individualización de la sanción.

Tesis IX/2018

COSA JUZGADA. LO RESUELTO EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO RELATIVO AL INCUMPLIMIENTO DE UNA MEDIDA CAUTELAR, ES AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE DE LO

DETERMINADO EN EL FONDO DE UN ESPECIAL SANCIONADOR, POR LO QUE NO SE ACTUALIZA SU EFICACIA REFLEJA.-

De la interpretación sistemática de los artículos 470, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 35 y 41, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se advierte que cuando la autoridad administrativa electoral tenga conocimiento del probable incumplimiento de alguna medida cautelar, dará inicio a un nuevo procedimiento para la investigación de estos hechos, los podrá considerar dentro de la misma investigación, o bien, podrá imponer el medio de apremio que estime suficiente para lograr el cumplimiento de la medida ordenada. De conformidad con lo anterior, se desprende que la responsabilidad en que incurra el denunciado al desatender una medida precautoria, no puede verse afectada por lo resuelto en el fondo del procedimiento especial sancionador, en razón de que la finalidad de que el ordinario sancionador continúe y se resuelva de manera independiente, no sólo atiende a la distinta naturaleza de las infracciones que se analizan en cada procedimiento, sino también al objeto del mismo, el cual, en el caso del ordinario sancionador, tiene como efecto imponer una multa por el desacato a una determinación de la autoridad administrativa, que es de orden público y observancia obligatoria, para evitar que dicha conducta sea repetida en el futuro por el mismo sujeto u otro distinto. En cambio, lo resuelto en el fondo de un especial sancionador tiene como finalidad determinar si el sujeto denunciado incurrió en responsabilidad; si contravino las normas sobre propaganda política o electoral; o realizó actos anticipados de precampaña o campaña. Supeditar la sanción del incumplimiento de una medida cautelar a la resolución de fondo del procedimiento especial sancionador del que deriva, implicaría por un lado incentivar la inobservancia a las determinaciones de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral. Lo anterior, pues se dejaría al arbitrio de las partes el cumplimiento de las medidas precautorias quienes, presumiendo la legalidad de sus actos, podrían dejar de atenderlas hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto y, por otro lado, se atentaría contra la naturaleza de dichas medidas, las cuales buscan suspender de forma temporal una conducta que

podría ser ilegal, hasta que se resuelva el juicio principal. De esta manera no se actualiza la eficacia refleja de la cosa juzgada.

Tesis XIII/2019

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR LOCAL. LA AUTORIDAD ELECTORAL INSTRUCTORA CARECE DE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA IMPUGNAR DETERMINACIONES DEL TRIBUNAL LOCAL RESOLUTOR.- De la interpretación sistemática de los artículos 10, apartado 1, inciso c), 12, apartado 1, inciso a), y 13 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como de las jurisprudencias 4/2013, de rubro LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO ELECTORAL; y 30/2016, de rubro LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL, se desprende que excepcionalmente se reconoce como supuesto normativo de legitimación activa a las autoridades en medios de impugnación electorales cuando hayan concurrido con la calidad de demandantes o terceros interesados, en la relación jurídico procesal primigenia, cuando promuevan el juicio en defensa de su ámbito individual, o bien, cuando el planteamiento verse sobre cuestiones de competencia. En ese sentido, un organismo público electoral local, en su carácter de autoridad instructora en un procedimiento sancionador, carece de legitimación para promover un medio impugnativo en contra de una resolución emitida por un tribunal electoral local dentro del mismo procedimiento. Lo anterior, porque no actúa en contra de una determinación en detrimento de los intereses, derechos o atribuciones de personas físicas que la integran como autoridad electoral administrativa, única hipótesis que llevaría a reconocerle legitimación activa para recurrir el fallo señalado ni puede considerarse que promueve en representación de quienes presentaron la denuncia que dio origen al acto reclamado.

La transcripción y el estudio de los anteriores criterios jurisprudenciales pone de manifiesto, como de igual manera sucede en materia de Amparo, la importancia y la necesidad de la jurisprudencia para orientar y fundamentar la aplicación e interpretación de las leyes electorales, particularmente en el caso del PES, donde la intervención de las partes está caracterizada por la urgencia y la inmediatez cuando se trata de los medios electrónicos y su impacto en los procesos electorales en curso. Lamentablemente, la costumbre de recurrir al precedente sin fuerza de jurisprudencia para lograr tal orientación y fundamentación impacta en la certeza y seguridad jurídicas no solo en el contenido de las resoluciones sino, como hemos visto en algunos de los criterios transcritos, también en la tramitación y substanciación. El aprovechamiento de la informática jurídica documentaria como responsabilidad institucional del TEPJF encuentra aquí un campo de desarrollo en beneficio de los operadores jurídicos electorales.

6. El voto electrónico

Como hemos constatado, el uso de los instrumentos informáticos está ampliamente difundido en México en diversos ámbitos del gobierno y de los intercambios privados. En materia electoral, tanto la lista nominal de electores como la fiscalización del gasto electoral se sustentan fundamentalmente en instrumentos informáticos. La recepción de los votantes mexicanos que habitan en el extranjero y que se realiza por vía postal podría ampliar significativamente el número de votantes si fuese utilizada la herramienta informática, pero ésta no se aplica; aunque en su momento el voto de los mexicanos en el extranjero fue presentado como un gran avance democrático.

La utilización de esta herramienta como medio único o alternativo para la emisión del voto enfrenta retrasos legislativos que van más allá de las cuestiones estrictamente tecnológicas y responden a las resistencias que ofrecen algunos actores políticos e institucionales.

En un estudio sobre el voto electrónico en los procesos electorales argentinos¹³⁴, se señalan los siguientes ocho requisitos básicos para la adopción de sistemas de votación electrónica: 1) Fuerte presencia del Estado como garante del derecho de sufragio y como regulador del proceso de modernización; 2) Modernización previa de las primeras fases del proceso electoral; 3) Gradualidad en su implementación; 4) Infraestructura de telecomunicaciones mínima; 5) Extensa e intensa campaña de difusión pública; 6) Transparencia; 7) Incorporación de un comprobante físico del voto, y 8) Actualización de las normas existentes en materia de seguridad.

La utilización del voto electrónico es una más de las múltiples posibilidades de aprovechamiento de las TIC en el ámbito electoral, en el que hasta la fecha se privilegian para efecto de propaganda y marketing político pero se descuidan para efectos de certeza y seguridad en el aspecto administrativo y judicial electoral.

7. Bibliografía

Andrés Cárpoli, Gabriel, *La firma electrónica en el régimen comercial mexicano*, Editorial Porrúa, México 2004.

Arzuaga, Gonzalo, Arzuaga, Fernando, *Casos destacados.com. Los 7 emprendedores más destacados de internet cuentan su historia*, gestatio, Argentina 2001.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición 2001, Octava reimpresión 2014, México.

Bustillo Marín, Roselia, Monika Gilas, Karolina, *Líneas jurisprudenciales en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tirant lo blanch, Monografías, México 2014.

Chan, Sarah, Ibarra Palafox, Francisco, Medina Arellano, María de Jesús (Coordinadores), *Bioética y bioderecho. Reflexiones clásicas y nuevos desafíos*,

¹³⁴ Tula, María Inés, "El voto electrónico en los procesos electorales argentinos", publicado en: *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, pp. 51-66.

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2018.

Canel Crespo, María José, *La comunicación de la administración pública. Para gobernar con la sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México 2018.

Carbonell, Miguel, *La enseñanza del derecho*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, Editorial Flores, México 2018.

....., *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.

Coello Garcés, Clicerio, De la Mata Pizaña, Felipe, Villafuerte Coello, Gabriela (Coordinadores), *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*, tirant lo blanch, México 2015.

Estudios comparados en Derecho Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2011.

Foucault, Michel, *el poder, una bestia magnífica, sobre el poder, la prisión y la vida*, siglo veintiuno editores, México 2012.

García Más, Francisco Javier, *Comercio y firma electrónicos. Análisis jurídico de los servicios de la sociedad de la información*, Editorial Lex Nova, España 2002.

Gutiérrez González, Ángel, *Tecnologías de la información. Un enfoque interdisciplinario*, Alfaomega, México 2016.

Jiménez Illescas, Juan Manuel, *El juicio en línea*, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis 143, México 2012.

Lerma Kirchner, Alejandro E., Bárcena Juárez, Sergio, Vite López, Romeo, *Marketing Político*, CENGAGE Learning, Segunda edición, México 2015.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel Derecho, Barcelona 2018.

Loza, Nicolás (Compilador), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2011.

Nohlen, Dieter, *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad del Rosario Bogotá, México 2013.

Rendón García, Magda Lillalí, *Tecnologías de la información y la comunicación*, Pearson, México 2019.

Ríos Vega, Luis Efrén (Ed.), *Tópicos electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Madrid 2011.

Roldán Xopa, José, *La ordenación constitucional de la economía. Del Estado regulador al Estado garante*, Fondo de Cultura Económica, México 2018.

Solís Acero, Felipe, *Reforma Político-electoral*, Fondo de Cultura Económica, México 2018.

Téllez Valdés, Julio, *Derecho Informático*, Mc Graw Hill, Serie Jurídica, Cuarta edición, México 2009.

El Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito legislativo.

SUMARIO: Introducción. 1. El proceso administrativo público. 2. La reforma constitucional de 2014. 3. Control parlamentario y políticas públicas. 4. Planeación nacional del desarrollo: México y Francia. 5. Prospectiva y política. 6. Bibliografía.

Introducción

La LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión está facultada por la Constitución General, por primera ocasión en la historia legislativa del país, para aprobar el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que le presente el titular del Poder Ejecutivo Federal.

En efecto, con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, la Constitución General de la República establece: “Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:... VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado”; disposición constitucional que por primera vez se aplicará en el año 2018.

Sin duda alguna, la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas serán materias que previsible y necesariamente habrán de formar parte del contenido amplio del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, así como del específico que corresponda a los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales que del mismo se deriven. Pero su materialización y contenido estarán sujetos, entre otros, a todos los factores que adelante se puntualizan.

En esta nueva -quinta- contribución personal a la colección *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas* -impulsada por la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, tanto durante la actual como en las dos anteriores Legislaturas de la Cámara de Diputados-, me propongo analizar de manera breve y específica los antecedentes -nacionales, así como en el derecho y la doctrina comparados- del nuevo texto -y

contexto- constitucional cuya aplicación se inicia, respecto de la planeación nacional del desarrollo en el ámbito del Poder Legislativo Federal.

Siguiendo la enseñanza de Karl Loewenstein en su libro *Teoría de la Constitución*¹³⁵, nos proponemos “una contribución para comprender la realidad del proceso político”, donde necesariamente debemos partir del texto constitucional pero, también, considerar con respecto al ejercicio del poder político -fundamento de todas las organizaciones políticas- y su impacto en la planeación nacional del desarrollo -como se interroga Loewenstein- si es que “¿Está el poder concentrado en las manos de un único detentador del poder u órgano estatal, o está distribuido mutuamente entre diferentes detentadores del poder u órganos estatales, y por lo tanto sometido a un recíproco control entre ellos?”¹³⁶.

De ahí que el análisis de diferentes variables políticas, institucionales y técnicas, nos permitan encontrar luces suficientes, espero, para situar de la mejor manera posible el punto de encuentro entre la prospectiva, la planeación nacional y las materias -Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas- a cuyo estudio tradicionalmente nos hemos dedicado quienes participamos en esta colección.

Sin embargo, propongo, el énfasis tiene que ser puesto en la construcción de futuros para el futuro -y sus límites- gracias a la acción política, esto es, la relación entre política y prospectiva, necesariamente presente y actuante en el contenido y la implementación del plan nacional de desarrollo mexicano.

1. El proceso administrativo público

El principio de división de poderes como se entiende en México, había situado hasta ahora en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal la definición exclusiva y prácticamente única de los grandes objetivos y estrategias, así como de la implementación de acciones administrativas públicas, para la solución de los grandes problemas nacionales -antiguos, actuales y emergentes-. Sin embargo, esto ha cambiado. A partir de la actual administración en la titularidad del Poder

¹³⁵ Ariel. Derecho, Barcelona 2018.

¹³⁶ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, p. 20.

Ejecutivo y de la presente Legislatura de la Cámara de Diputados, la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo corresponderá a la Cámara de Diputados. En consecuencia, es necesario situar esta nueva función parlamentaria -a cuyo origen reciente nos referiremos en forma breve más adelante- en el contexto más amplio del proceso administrativo público dentro del cual se encuentra inserta a partir de ahora.

Como lo he propuesto con anterioridad¹³⁷, las etapas del proceso administrativo público corresponden a las habitualmente identificadas en la doctrina administrativa como integrantes de cualquier proceso administrativo tanto en el sector público como en las empresas privadas: planeación, organización, integración, dirección y control. El número de etapas de este proceso puede cambiar o aumentar según los diversos contextos organizacionales y los autores que los estudien, de tal forma que para el caso del proceso administrativo público en México he propuesto las siguientes: previsión, planeación, programación, presupuestación, organización, integración; dirección, ejecución y control; coordinación, concertación; control, evaluación y sanción; y prospectiva. En las que, como puede apreciarse, incluyo como una sola etapa tanto la correspondiente a la “dirección, ejecución y control”, como la que se refiere a “control, evaluación y sanción”.

Mi propuesta de clasificación de las etapas del proceso administrativo público se sustenta por la correspondencia de las actividades organizacionales respectivas con las disposiciones constitucionales y legales que las regulan. Al efecto, encuentro los siguientes fundamentos constitucionales:

- **Previsión.** Artículos 35, fracciones I, II y III, 41 y 99 (en lo sucesivo, todos) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **Planeación.** Artículos 25, 26, apartados A y B, 73, fracción XXIX-D y 74, fracción VII.

¹³⁷ Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “El proceso administrativo público. Fundamento constitucional”, publicado en: Revista de Administración Pública 134, *Principios e instrumentos para la mejora de la gestión pública*, pp. 65-90; Revista *Buen Gobierno. Para que la democracia funcione*, pp. 8-32.

- **Programación.** Artículos 25, 26, 27, fracción XX, 28, párrafos segundo, tercero, quinto, décimo, undécimo y duodécimo, 73, fracción XXIX-E y 74, fracción VII.
- **Presupuestación.** Artículos 31, fracción IV, 73, fracciones VII, VIII y XXIX, 74, fracciones IV y VII, 75 y 131.
- **Organización.** Artículos 28, 39, 40, 49, 73, fracción XXIII, 74, fracción VII, 80, 89 y 90.
- **Integración.** Artículos 73, fracciones XI y XX, 74, fracción VII, 75 y 127.
- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Artículos 26, apartado A, 90 y 134.
- **Coordinación.** Artículos 26, apartado A, párrafo tercero, 73, fracciones XXI, párrafos segundo y tercero, XXIII, XXIV, XXV, XXVIII, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P, 74, fracción VII, 115, fracción VI, 116, fracción VII y 122, párrafo segundo y apartado G.
- **Concertación.** Artículos 25, 26, 27, 28, 73, fracciones XXIX-E, XXIX-K y XXIX-N, 74, fracción VII, 123 y 134, párrafos tercero y cuarto.
- **Control, Evaluación y Sanción.** Artículos 73, fracciones XXI, XXIV, XXVIII y XXIX-H, 74, fracciones V, VI y VII, 76, fracción VII, 90, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114 y 134.
- **Prospectiva.** Artículos 25, 26, 27, 28, 73, 74, fracciones IV y VII, 76, fracción I, 123, 124 y 135.¹³⁸

Es importante hacer notar, para evitar confusiones, que un mismo artículo constitucional u ordenamiento legal secundario puede regular varias etapas o momentos del proceso administrativo público, al igual que una misma dependencia o entidad puede intervenir en distintas etapas de dicho proceso entendido en su

¹³⁸ Los artículos constitucionales aquí señalados, así como los ordenamientos legales y documentos prospectivos a que me referiré en seguida e incluso las organizaciones públicas, difieren ligeramente de los mencionados en las publicaciones originalmente citadas, toda vez que he actualizado su correspondencia con las etapas del proceso administrativo público conforme a las reformas constitucionales, legales y contexto político y administrativo posteriores a las fechas de publicación en las revistas mencionadas.

sentido macro o integral; es obvio que el proceso administrativo público se repite al interior de cada ente público para cada función y misión.

La correspondencia entre las etapas del proceso administrativo público con los ordenamientos legales específicos que regulan la actividad organizacional respectiva, a mi juicio, es la siguiente:

- **Previsión.** Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Delitos Electorales, Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- **Planeación.** Ley de Planeación, Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Ley General de Desarrollo Social.
- **Programación.** Ley de Planeación, Presupuesto de Egresos de la Federación.
- **Presupuestación.** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley Federal de Deuda Pública, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- **Organización.** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- **Integración.** Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales. Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley General de Contabilidad Gubernamental.

- **Coordinación.** Ley de Planeación, Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- **Concertación.** Ley de Planeación.
- **Control, Evaluación y Sanción.** Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, Código Penal Federal, Código Nacional de Procedimientos Penales.
- **Prospectiva.** Lineamientos Básicos del Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno, Discursos de toma de posesión del presidente de la República Andrés Manuel López Obrador (documentos), 2018 *La Salida. Decadencia y renacimiento de México* (libro).

Las organizaciones públicas que intervienen en el proceso administrativo público son las siguientes, entre las cuales se puede identificar fácilmente aquellas que tienen una función de liderazgo o coordinación de la etapa específica del proceso administrativo público:

- **Previsión.** Partidos y asociaciones políticas, candidatos independientes, Instituto Nacional Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.
- **Planeación.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- **Programación.** *Ídem.*
- **Presupuestación.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias y entidades de la APF, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados.

- **Organización.** Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Economía, Congreso de la Unión.
- **Integración.** Secretaría de la Función Pública, dependencias y entidades de la APF, Congreso de la Unión.
- **Dirección, Ejecución y Gasto.** Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación.
- **Coordinación.** Poderes, organismos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno.
- **Concertación.** Poderes, organismos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno vía convenios.
- **Control, Evaluación y Sanción.** Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría de la Función Pública, Auditoría Superior de la Federación, Fiscalía General de la República, Tribunal de Justicia Administrativa.
- **Prospectiva.** Presidencia de la República, Congreso de la Unión, partidos políticos nacionales, candidatos independientes a la presidencia de la República y al Congreso de la Unión, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias y entidades de la APF.

Hasta aquí hemos estudiado al proceso administrativo público exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que la Ley de Planeación aún vigente -pero cuyo contenido sigue los lineamientos constitucionales anteriores a la reforma constitucional de 2014-, no otorga todavía un nivel de interlocución más amplio al Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo Federal, específicamente con la Cámara de Diputados, respecto de la comunicación, colaboración y coordinación necesarias para la definición del contenido del Plan Nacional de Desarrollo. Esta innovación, como ya se señaló, tiene su origen en la reforma constitucional de 2014, que es necesario examinar en su origen y potencialidades de interlocución entre los integrantes de dichos poderes federales.

2. La reforma constitucional de 2014

El acuerdo suscrito en diciembre de 2012 y denominado *Pacto por México*, sin duda alguna se trata de la concertación política más amplia y de mayor trascendencia -por la diversidad de las materias involucradas- celebrada hasta ahora por los partidos políticos nacionales y el Ejecutivo federal. Esta concertación política “incluyó una agenda de cinco acuerdos, que contemplaron un total de 95 compromisos de política pública, 63 de los cuales implicaron reformas legislativas en materia de sociedad de derechos y libertades, crecimiento económico, empleo y competitividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción y gobernabilidad democrática”¹³⁹; la reforma constitucional de 2014 fue una de dichas reformas legislativas.

Las reformas de 1996, por ejemplo, suscritas, en forma conjunta con el titular del Ejecutivo federal, prácticamente por todos los partidos políticos nacionales con representación parlamentaria federal en ese momento, al igual que las anteriores del periodo conocido como transición mexicana a la democracia -que para algunos se extiende de 1977 hasta 2000, fecha en que ocurre la primera alternancia partidista en la titularidad del Ejecutivo federal-, se limitaron a asuntos estrictamente electorales¹⁴⁰.

En tanto que solamente las reformas de 2014 implicaron, por su parte, los siguientes temas: planeación del desarrollo; suspensión de derechos y garantías; estrategia nacional de seguridad pública; derechos del ciudadano; partidos políticos, candidaturas, precampañas y campañas electorales; Instituto Nacional Electoral; nuevas facultades del Congreso de la Unión y de sus cámaras; justicia electoral; Fiscalía General de la República; responsabilidades de servidores públicos; gobiernos locales y municipales; además de numerosos artículos transitorios regulando la puesta en marcha de las nuevas disposiciones¹⁴¹.

¹³⁹ Báez Carlos, Adriana, “El *Pacto por México*, primera coalición legislativa estructurada en el sistema presidencial mexicano”, publicado en: *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, pp. 31 y 32.

¹⁴⁰¹⁴⁰ Consultar, de mi autoría: *Las reformas de 1996 y Nuevo Derecho Electoral Mexicano*.

¹⁴¹ Un estudio más detallado se encuentra en: *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, pp. 458-479.

En el caso de la planeación nacional del desarrollo anoto dos aspectos innovados:

“Se agrega el principio o característica de *deliberativo* al sistema de planeación democrática del desarrollo, toda vez que en lo sucesivo el Plan Nacional de Desarrollo deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados, y el Congreso de la Unión tendrá en dicho sistema la intervención que señale la ley (artículos 26, apartado A, y 74, fracción VII).”

“Creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como organismo autónomo, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.”¹⁴²

Desde luego que estas reformas, como todas las correspondientes al *Pacto por México*, se inscriben, además, en un proceso de rediseño institucional del presidencialismo mexicano, como consecuencia de los gobiernos divididos en los que se encontraba el país desde las elecciones federales de 1997 y 2000; toda vez que a partir de tales fechas ningún partido político alcanzó por sí mismo la mayoría absoluta ni en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores, respectivamente. De tal suerte que al no tener el presidente de la República mayoría en las cámaras federales, se fortaleció un proceso de acotamiento de las funciones tradicionalmente amplias del titular del Ejecutivo, entre otros resultados, con la creación de nuevos organismos constitucionales autónomos en cuyos órganos superiores de dirección, colegiados, se estableció, en la práctica, un sistema de cuotas partidistas para su integración. Pero también, como sucedió en 2014, con la aprobación parlamentaria del nombramiento de secretarios de Estado, por ejemplo, y, desde luego, la aprobación legislativa del Plan Nacional de Desarrollo.

Los resultados de la jornada electoral del 1 de julio de 2018 para la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo federales, trajo como consecuencia, en la práctica, la decisión del electorado de dotar al presidente de la República de una amplia mayoría en ambas cámaras federales, así como de una mayoría legislativa en

¹⁴² *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, pp. 458 y 459.

diecinueve legislaturas locales. Esto significa que terminó el periodo de gobiernos divididos y se dotó al presidente del elemento central -la mayoría parlamentaria- para obtener lo que en su momento Jorge Carpizo¹⁴³ llamó “facultades metaconstitucionales”. Esto significa, entre otras consecuencias, no solo la facilidad para reformar la Constitución sino también para superar los controles institucionales, parlamentarios, al igual que otros, respecto de diversas decisiones que en otras circunstancias serían negociadas o compartidas con los partidos políticos nacionales a través de sus grupos parlamentarios o bien con la intervención de organizaciones de la sociedad civil o de la iniciativa privada.

3. Control parlamentario y políticas públicas

El control parlamentario tuvo su origen histórico, principalmente, en el cuestionamiento de la monarquía absoluta por parte de la nobleza de Inglaterra y de Francia, donde en diferentes épocas sancionaron a sus respectivos soberanos decapitándolos. En Inglaterra, a Carlos I, en 1649; en Francia, a Luis XVI, en 1793. Mucho antes, en Inglaterra, en 1215, Juan sin Tierra aceptó firmar la Carta Magna, obligado igualmente por las exigencias de la nobleza¹⁴⁴. La evolución de las formas de control parlamentario o legislativo en los regímenes parlamentarios, semi parlamentarios o presidenciales ha corrido paralela a la complejidad tanto de la organización social como de las formas de gobernarla.

Karl Loewenstein¹⁴⁵ dedica la segunda parte de su estudio de gobierno comparado a partir del contenido de las constituciones, al examen de los controles del poder político, mismos que agrupa en controles horizontales y verticales. Desde luego que el primer dispositivo de control del poder es la Constitución misma, en cuyo contenido se despliegan, señala, como controles horizontales, controles intra-órganos y controles interórganos.

¹⁴³ *El presidencialismo mexicano*, pp. 190-199.

¹⁴⁴ Cfr.: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición*, p. 156.

¹⁴⁵ *Teoría de la Constitución*.

Los controles intra-órganos entre el Parlamento y el gobierno los clasifica en dos categorías: controles del parlamento frente al gobierno y controles del gobierno frente al parlamento. Por cuanto a los controles interórganos, distingue entre los controles interórganos de los tribunales frente al gobierno y al parlamento, de una parte, y los controles interórganos del electorado frente al gobierno y el parlamento. Los controles verticales del poder político que Loewenstein identifica son: el federalismo, las garantías de las libertades individuales¹⁴⁶ y el pluralismo.

Diego Valadés, en *El Control del poder*¹⁴⁷, propone la siguiente tipología de los controles: controles materiales y formales, controles unidireccionales y bidireccionales, controles organizativos y funcionales, controles preventivos y correctivos, controles perceptibles e imperceptibles, controles constitucionales y para-constitucionales, y otras posibilidades de encuadramiento de acuerdo con su naturaleza (obligatorios y potestativos), objeto (constructivos y limitativos), efectos (vinculatorios e indicativos), frecuencia (sistemáticos y esporádicos), forma (verbales y formales), agentes (colectivos y selectivos), destinatarios (generales o singulares) y oportunidad (previos, progresivos y posteriores).

Hasta el momento, el control parlamentario de la planeación del desarrollo se ha limitado a los informes que el Ejecutivo envía al Poder Legislativo sobre los avances en la ejecución del PND, mismos que solo pueden dar lugar a propuestas -sea de las comisiones legislativas o de los legisladores en lo individual-, de puntos de acuerdo, aprobados por la asamblea legislativa, dirigidos al Ejecutivo, pero sin efecto vinculante.¹⁴⁸

Distinto es el caso del control parlamentario de la fiscalización del gasto público, toda vez que -como se ha examinado ampliamente en esta colección- no solo la Cámara

¹⁴⁶ En el caso de México podemos distinguir entre las garantías o medios de control jurisdiccionales y no jurisdiccionales para la protección y defensa de los derechos humanos. Un estudio más amplio de este tema lo realizo en "Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición", pp. 199-240, así como en otras publicaciones, por ejemplo, en "El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 en la enseñanza del derecho", artículo publicado en *Metodologías: Enseñanza e investigación jurídicas*, pp. 289-318.

¹⁴⁷ Editorial Porrúa, UNAM, pp. 435-444.

¹⁴⁸ Para un estudio más amplio sobre este aspecto, consultar: Bolaños Cárdenas, Leonardo Arturo, *El Poder Legislativo Federal. Los Acuerdos Parlamentarios y los Puntos de Acuerdo*.

de Diputados tiene un órgano técnico especializado, la Auditoría Superior de la Federación, la cual informa y es supervisada por la asamblea a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación -que a su vez tiene otro órgano técnico especializado, la Unidad de Evaluación y Control-; sino que también se ha creado el Sistema Nacional Anticorrupción¹⁴⁹. Es por ello que concluyo este acápite refiriéndome a las experiencias adquiridas en materia de los controles vinculantes existentes, particularmente, en materia de fiscalización del gasto público, toda vez que en el futuro cercano habrán de servir a las y los diputados federales para orientar sus acciones de control parlamentario de la planeación del desarrollo.

Respecto de los desafíos que en este momento enfrenta el control parlamentario de la fiscalización del gasto público en México, Alejandro Romero Gudiño¹⁵⁰ sostiene que “La rendición de cuentas administrativa ocurre en un contexto jurídicamente organizado de jerarquía y división del trabajo, por lo que es relativamente fácil establecer las responsabilidades individuales y verificar su cumplimiento”. Desde luego éste no es el caso de los controles respecto del cumplimiento de los objetivos, estrategias y metas de la planeación del desarrollo, hasta el momento.

Romero Gudiño agrega que “Conforme se sube en la escala jerárquica del gobierno, la distinción entre la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa se va borrando hasta hacerse una misma como responsabilidad política”, y que sucede lo mismo en el sentido inverso, conforme se desciende solo va quedando responsabilidad administrativa. En consecuencia, afirma, “La rendición de cuentas siempre depende de los instrumentos legales disponibles y de la operación de los tribunales, la independencia del Poder Judicial y la velocidad de los procesos”. Este esquema de control puede ser igualmente adoptado y adaptado al caso de la planeación nacional del desarrollo.

¹⁴⁹ También como consecuencia de los compromisos asumidos en *Pacto por México*, reforma constitucional publicada en el DOF de 27 de mayo 2015.

¹⁵⁰ *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*, capítulo 2, El control parlamentario de la fiscalización superior.

En este contexto de controles interróganos, Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas¹⁵¹ sostiene que “Hoy por hoy la característica del Poder Legislativo, más que un poder legislador es un poder controlador, siendo el objeto notablemente más amplio en virtud de que también la actividad gubernamental se ha incrementado notablemente”. De tal forma que, para fortalecer y perfeccionar el control parlamentario de la planeación nacional del desarrollo, se requiere de manera urgente una amplia reforma o sustitución incluso, mediante abrogación, de la vigente Ley de Planeación. Reforma legislativa indispensable para hacer efectiva la nueva atribución constitucional de la Cámara de Diputados, pues de otra forma se corre el riesgo de que esta nueva disposición constitucional, en la práctica, nunca sea aplicada y solo tenga un carácter testimonial. A cambio, pueden surgir una serie de poderosas herramientas administrativas, al interior de ambas cámaras federales, para asegurar la interlocución y negociación en la preparación del PND y el control parlamentario de su ejecución.

4. Planeación nacional del desarrollo: México y Francia

Aun cuando tenemos una larga tradición de planes de gobierno que el siglo pasado se inició con el Primer Plan Sexenal del presidente Lázaro Cárdenas, la regulación de la planeación del desarrollo desde el texto constitucional es más reciente. Durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, fueron reformados, entre otros, los artículos 25 y 26 constitucional (DOF 3 de febrero de 1983). En el artículo 25 se estableció la rectoría económica del Estado y, en el 26, el sistema nacional de planeación democrática del desarrollo nacional, paradójicamente, sin intervención vinculante alguna del Poder Legislativo Federal, ni de la Cámara de Diputados, que autoriza el Presupuesto de Egresos de la Federación y también la Cuenta Pública.

Con motivo de dichas reformas constitucionales, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 29 de diciembre de 1982) y se expidió la Ley de Planeación (DOF 5 de enero de 1983), “en la que se establece la responsabilidad

¹⁵¹ *El Control Político Parlamentario en el nombramiento de los altos servidores públicos en el gobierno del Estado Mexicano. Estudio de caso: La designación del Fiscal Especial en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción*, p. 67.

del Ejecutivo federal para conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, remitiendo al Congreso de la Unión, para su examen y opinión, el Plan correspondiente”¹⁵².

Posteriormente, se reformó el artículo 26 constitucional (DOF 5 junio 2013) para incorporar la competitividad a las características del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. La siguiente reforma, la de 2014, ya ha sido reseñada.

La Ley de Planeación vigente solo se refiere a la obligación del Ejecutivo de enviar el Plan al Congreso para su examen y opinión; la obligación del propio presidente y de los secretarios de Estado de informar sobre el avance del Plan; y la del presidente, de precisar su relación con los programas anuales relativos al Plan al enviar las iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos. Es natural, necesario y urgente que este marco de colaboración, coordinación y control interróganos deba ser ampliado y fortalecido a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales.

Las políticas públicas son los planes y programas de acción desarrollados por las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias. Para la economía clásica, según Jean Baptiste Harguindeguy¹⁵³, la intervención de las autoridades públicas es consecuencia de los llamados fallos del mercado, que son de siete tipos: monopolios; externalidades negativas; información imperfecta; existencia de bienes públicos; bienes comunes; poca eficiencia para la asignación eficiente de los recursos entre agentes económicos; y existencia de actividades que requieren de intervención gubernamental. De tal suerte que, según dicho autor, la intervención pública tiene al menos cinco dimensiones: un contenido, un calendario, un razonamiento causal, un cierto campo de acción y una forma de obligar a la gente para que haga lo que se le pide.¹⁵⁴ Es natural suponer que, a partir de 2018, el Plan Nacional de Desarrollo se convertirá en una fuente privilegiada de concepción, diseño, implementación y control de políticas públicas, a partir de la colaboración, coordinación y concertación

¹⁵² Rives Sánchez, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, p. 367.

¹⁵³ *Análisis de políticas públicas*, p. 25.

¹⁵⁴ Cfr.. Castellanos, *Técnica Legislativa...*, pp. 164-165.

entre los poderes Legislativo y Ejecutivo federales; previsible y necesariamente a través de comisiones legislativas en interacción con las dependencias y entidades de la APF.

Por lo pronto, con motivo de la reforma constitucional de 2014, la naturaleza jurídica del Plan Nacional de Desarrollo cambia de un decreto administrativo a un decreto legislativo. No cambia, desde luego, el carácter normativo, es decir, el Plan, en tanto norma, como sentido de un acto de voluntad: “un acto cuyo sentido es que otro (u otros) debe (o deben) comportarse de un modo determinado”¹⁵⁵. Se mantiene, igualmente, la conexión causal y la conexión normativa entre condición y consecuencia, puesto que “Toda norma general en la que a una determinada condición se conecta una determinada consecuencia representa una relación entre dos estados de cosas que puede describirse en el enunciado de que bajo una determinada condición debe verificarse una determinada consecuencia”¹⁵⁶. Pero esto no implica necesariamente que el fin último buscado, un escenario prospectivo específico del desarrollo nacional, sea alcanzado, como habremos de examinarlo al finalizar.

El caso de Francia

Francia es un país unitario con una gran descentralización administrativa regional. El gobierno del país es bicéfalo -presidente y primer ministro- y semi-parlamentario, es decir, que oscila entre parlamentario y presidencial en función de la mayoría que el partido o coalición de partidos que sostienen al presidente de la República tenga en la Asamblea Nacional. En función de dicha mayoría, el presidente podrá nombrar primer ministro sea a un miembro de su partido o a uno de la mayoría parlamentaria opositora.

La planificación francesa juega en la práctica dos roles: de una parte, la preparación del Plan se constituye de estudios, previsiones, intercambios de información, confrontaciones; de otra parte, el Plan constituye una referencia para la acción del

¹⁵⁵ Kelsen, Hans, *Teoría General de las Normas*, p. 34.

¹⁵⁶ Kelsen, ob. cit., p. 52.

Estado o al menos para ciertas decisiones de política económica durante la ejecución del Plan.

El Plan reviste la forma de una ley, pero en virtud de su contenido constituye solamente un marco general de referencia para la acción gubernamental. Incluye tres factores principales: 1) Define perspectivas generales de desarrollo económico a mediano plazo, bajo forma de objetivos cuantificados principalmente, así como las líneas globales de la política económica asociada. La expresión más rigurosa de estas orientaciones es la proyección macroeconómica asociada al Plan, la que constituye una de las referencias más claras para seguir la ejecución global del Plan; 2) El Plan contiene compromisos relativos a los programas de inversiones públicas, inversiones de las empresas públicas y equipamientos colectivos; 3) Incluye, finalmente, un gran número de sugerencias y recomendaciones referentes a medidas específicas y a reformas en muy numerosos campos: formación profesional, estímulo a la competencia, el ahorro, tarifas públicas, etc.; pero se trata de deseos y no de programas de acción comprometiendo la responsabilidad del gobierno.

La elaboración del Plan se efectúa en cuatro fases principales: a) La relativa a la aprobación por el Parlamento de las principales opciones con la opinión previa del Consejo Económico y Social; b) La segunda fase comprende la elaboración de una síntesis provisional; c) La tercera se refiere a la aprobación del proyecto por el Gobierno; d) La cuarta concierne al voto del Parlamento sobre la aprobación del Plan.¹⁵⁷

5. Prospectiva y política

En las primeras páginas de *El futuro de la democracia*¹⁵⁸, Norberto Bobbio sostiene que “el oficio de profeta es peligroso” y refiere dos citas, una atribuida a Hegel y otra a Max Weber, relacionadas ambas con las predicciones sobre el futuro. Hegel, en la Universidad de Berlín, al ser interrogado sobre los Estados Unidos de América como un país -entonces- del mañana, respondió, muy molesto: “Como país del

¹⁵⁷ Cfr.: Castellanos Hernández, Eduardo, *La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo*, pp. 11-38.

¹⁵⁸ Bobbio, ob. cit., p. 23.

mañana los Estados Unidos de América no me competen. El filósofo no tiene que ver con las profecías”. Max Weber, ante los estudiantes de la Universidad de Munich, en otra famosa disertación, al ser preguntado sobre el futuro de Alemania, respondió a su vez: “La cátedra no es ni para los demagogos ni para los profetas”.

En efecto, la predicción y la construcción del futuro, o de escenarios de futuro, no corresponde ni a los filósofos ni a los profesores, corresponde a los políticos profesionales, quienes cuentan para ello con instrumentos o herramientas tales como el proceso administrativo público¹⁵⁹, la planeación prospectiva¹⁶⁰, las políticas públicas¹⁶¹, las reformas constitucionales y legales¹⁶², las reformas administrativas¹⁶³ o los estudios de futuro.

Ciertamente, para Michel Foucault, “La vocación del Estado es ser totalitario, es decir, tener en definitiva un control exhaustivo de todo. Pero me parece, de todas formas, que un Estado totalitario en sentido estricto es un Estado en el cual los partidos políticos, los aparatos de Estado, los sistemas institucionales, la ideología, se confunden en una especie de unidad que se controla de arriba abajo, sin fisuras, sin lagunas y sin desviaciones posibles”¹⁶⁴.

Frente a esta visión -con otra distinta que de manera implícita la confronta- en su *Breve historia del futuro*, Jacques Attali afirma: “Es hoy cuando se decide el mundo que tendremos en 2050 y cuando se sientan las bases del 2100. En nuestras manos está que nuestros hijos y nietos puedan vivir en un mundo habitable o tengan que soportar un infierno, odiándonos por ello. Para legarles un planeta en el que se pueda vivir, debemos esforzarnos en pensar el futuro, en comprender de dónde

¹⁵⁹ Consultar: Revista de Administración Pública 134, *Principios e instrumentos para la mejora de la gestión pública*.

¹⁶⁰ Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo, *La relación entre plan nacional y planes regionales de desarrollo*.

¹⁶¹ Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*.

¹⁶² Consultar, reformas en materia político electoral, en: Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen III, Serie IV, Castellanos Hernández Eduardo, Tomo 1. *Sistemas electorales de México* y Tomo 2. *Legislación y estadísticas electorales 1814-1997*.

¹⁶³ Consultar: Revista de Administración Pública 141, *40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

¹⁶⁴ *El poder, una bestia magnífica*, p. 51.

viene y cómo actuar sobre él. Y hacerlo es posible: la Historia se rige por leyes que nos permiten predecirla y orientarla”¹⁶⁵.

En la introducción de *El futuro a debate*, los coordinadores¹⁶⁶ de dicha compilación de estudios prospectivos sostienen que “Desde su inicio, la prospectiva y los estudios de futuro han estado unidos a la planeación, entendida como un ejercicio de intervención en el futuro desde el presente”¹⁶⁷. En tanto, en *Planeación Prospectiva*, los coautores¹⁶⁸ sostienen que “la prospectiva permite conocer no uno sino varios futuros, así como estudiarlos, evaluarlos y seleccionar el más conveniente dentro de lo factible”¹⁶⁹.

El modelo general de planeación prospectiva que Miklos y Tello proponen incluye los siguientes momentos o etapas que responden a las preguntas respectivas: 1) Investigación del futuro (¿qué queremos y deseamos hacer?); 2) Planeación normativa (¿qué deberíamos hacer? ¿por qué? ¿para qué?); 3) Planeación estratégica (¿qué podemos hacer? ¿cómo?); 4) Planeación operativa (¿qué haremos? ¿cuándo?); 5) Implantación (revisión y evaluación).

Para Acemoglu y Robinson¹⁷⁰, por su parte, las coyunturas críticas que permiten el cambio surgen del entrecruzamiento de los círculos viciosos y virtuosos de las instituciones económicas y políticas extractivas e inclusivas, cuya deriva institucional, aunque incierta, puede ser influenciada por la tendencia extractiva o inclusiva de mayor impacto en el momento coyuntural para definir la “destrucción creativa” que significa avance o, en su caso, el retroceso.

Otra forma de visualizar la construcción del futuro es a través de la gobernanza y la nueva gestión pública. Al efecto, Luis F. Aguilar Villanueva sostiene que la gobernanza es “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de

¹⁶⁵ Attali, ob. cit., p. 13.

¹⁶⁶ Tomás Miklos y Margarita Arroyo.

¹⁶⁷ Ob. cit., p. 27.

¹⁶⁸ Tomás Miklos y Ma. Elena Tello.

¹⁶⁹ Ob. cit., p. 28.

¹⁷⁰ *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES.*

coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”¹⁷¹. En tanto que la reforma administrativa o reforma de la gestión pública es entendida por este autor como “el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública”¹⁷².

El Plan Nacional de Desarrollo contiene, además de políticas públicas y previsiones de gasto, principalmente, un escenario prospectivo -definido en la oferta electoral sancionada por los ciudadanos- a alcanzar -aunque no necesariamente a cumplir en el sentido normativo-, para lo cual es exigible, aquí sí, el cumplimiento de objetivos, estrategias y metas por parte de las dependencias y entidades del Ejecutivo federal, sometidas por lo tanto a un control parlamentario vinculante que, para serlo en efecto, requiere, como en el caso de la fiscalización del gasto público, de medidas coercitivas previstas en la ley.

Finalmente, para definir los límites a establecer tanto al escenario prospectivo deseable contenido en el Plan, como a las medidas para su implementación, es necesario regresar nuevamente a Loewenstein, fundamentalmente, en lo que respecta a los controles verticales -federalismo, garantías de las libertades individuales, pluralismo-, pero igualmente, entre los controles horizontales, a los controles interórganos del electorado frente al gobierno y el parlamento.

6. Bibliografía

Acemoglu, Daron, Robinson, James A., *Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. POR QUÉ FRACASAN LOS PAÍSES*, Ediciones Culturales Paidós, Crítica, México 2013.

Aguilar Villanueva, Luis F. Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, Primera edición 2006, Sexta reimpresión 2016, México.

¹⁷¹ *Gobernanza y gestión pública*, p. 91.

¹⁷² Ob. cit., p. 146.

Attali, Jacques, *Breve historia del futuro*, Paidós. Estado y Sociedad, Barcelona 2007.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Primera edición en italiano 1984, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición 2001, Octava reimpresión 2014, México.

Bolaños Cárdenas, Leonardo Arturo, *El Control Político Parlamentario en el nombramiento de los altos servidores públicos en el gobierno del Estado Mexicano*, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia, UEC, Universidad Anáhuac, IAPAS, Universidad de Alcalá, México 2018.

....., *El Poder Legislativo Federal. Los Acuerdos Parlamentarios y los Puntos de Acuerdo*, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, México 2016.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, Cuarta edición, México 1977.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición*, Instituto Internacional del Derecho y el Estado, Editorial Flores, México 2018.

....., *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.

....., *Las reformas de 1996*, Centro de Investigación Científica “Jorge L. Tamayo”, México 1998.

....., *La Relación entre Plan Nacional y Planes Regionales de Desarrollo*, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, México 1991.

Discurso inaugural del presidente de la República Andrés Manuel López Obrador.

Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen III, Serie IV, Zertuche Muñoz, Fernando (Coordinador), Castellanos Hernández, Eduardo (autor), Tomo 1. *Sistemas electorales de México* y Tomo 2. *Legislación y estadísticas electorales 1814-1997*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México 1997.

Foucault, Michel, *el poder, una bestia magnífica, sobre el poder, la prisión y la vida*, Siglo Veintiuno Editores, Primera edición mexicana 2013, Segunda reimpresión 2016, México.

González Méndez, Wendy A., García Peña, José Heriberto (Coordinadores), *Metodologías: Enseñanza e investigación jurídicas. Homenaje al doctor Jorge Witker. 40 años de vida académica*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Posgrado Derecho, Tecnológico de Monterrey, México 2015.

Harguindeguy, Jean Baptiste, *Análisis de políticas públicas*, Tecnos, 2ª. edición, Madrid 2015.

Kelsen, Hans, *Teoría general de las normas*, Marcial Pons. Filosofía y Derecho, Madrid 2018.

Lineamientos Básicos del Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Fuente: <https://lopezobrador.org.mx/2016/11/20/lineamientos-basicos-del-proyecto-alternativo-de-nacion-2018-2024-anuncia-amlo/>

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel. Derecho, Madrid, abril 2018, Primera edición en inglés, University of Chicago Press 1957, bajo el título *Political Power and the governmental Process*.

López Obrador, Andrés Manuel, ***Discurso de toma de protesta como C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante el Congreso de la Unión***. Fuente: <https://lopezobrador.org.mx/2018/12/01/andres-manuel-lopez-obrador-rinde-protesta-como-presidente-constitucional-de-mexico/>

....., Discurso íntegro en el Zócalo. Fuente:
<https://www.animalpolitico.com/2018/12/discurso-amlo-zocalo/>

....., *Discurso durante la ceremonia de salutación a las Fuerzas Armadas en Campo Marte*. Fuente:
<https://lopezobrador.org.mx/2018/12/02/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-la-ceremonia-de-salutacion-a-las-fuerzas-armadas-en-campo-marte/>

....., 2018 *La Salida. Decadencia y renacimiento de México*, Primera edición en formato epub: febrero de 2017, Primera edición en formato impreso: febrero de 2017, Primera reimpresión en este formato: mayo de 2018, Planeta, México 2018.

Miklos, Tomás, Ma. Elena Tello, *Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*, Centro de Estudios Prospectivos, Fundación Javier Barros Sierra, A. C., Editorial Limusa, México 2018.

Miklos, Tomás, Arroyo, Margarita (Coordinadores), *El futuro a debate. Respuestas prospectivas y estratégicas ante la incertidumbre global*, Instituto Nacional de Administración Pública, Editorial Limusa, México 2016.

Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno. Fuente:
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>

Revista *Buen Gobierno. Para que la democracia funcione*, No. 18, Enero-Junio 2015, México.

Revista de Administración Pública No. 92, *La Administración del Congreso General*, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1996.

Revista de Administración Pública 134, *Principios e instrumentos para la mejora de la gestión pública*, Volumen XLIX, No. 2 (mayo-agosto 2014), Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Revista de Administración Pública 141, *40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Volumen LI, No 3 (septiembre-diciembre 2016), Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Rives Sánchez, Roberto, *La Administración Pública de México 1821-2012. Elementos para la fiscalización y la rendición de cuentas*, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, México 2015.

Romero Gudiño, Alejandro, *Control Parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*, Cámara de Diputados, Senado de la República, CEDIP, Instituto Belisario Domínguez, IAPAS, Universidad de Alcalá, AMCP, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, México 2017.

Valadés, Diego, *El control del poder*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Tercera edición, México 2006.

Zamitis Gamboa, Héctor (Coordinador), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca, México 2016.

La Constitución del Estado de Veracruz de 1917.

SUMARIO: I. Introducción. II. Contexto histórico. III. Elecciones de los diputados al Constituyente. IV. Instalación y participación del Constituyente. V. Aportaciones del constitucionalismo estatal. VI. Reflexiones finales. VII. Bibliografía.

I. Introducción

Puesto que la Constitución general de un Estado federal coincide con la Constitución particular de sus entidades federativas, es oportuno recordar que dicha coincidencia es normativa, temporal y espacial. De ahí la necesidad de referirnos a población, territorio, gobierno y orden jurídico al estudiar las constituciones locales de México.

Edmundo O’Gorman, en su *Historia de las Divisiones Territoriales de México*¹⁷³, señala “que se habla de dos cosas bien distintas cuando se hace referencia a las divisiones territoriales coloniales y a las de México independiente y baste, también, tener presente que las primeras sólo son antecedente geográfico, pero no ideológico de las segundas”. Más aún, distingue en la época colonial varias clases de divisiones territoriales. Una primera, la división eclesiástica que a su vez incluía varias clases, como la derivada de la jerarquía propia de la iglesia, de las provincias de evangelización encomendadas a las órdenes monásticas y de la judicial eclesiástica correspondiente a los tribunales del santo oficio.

Por otra parte, la división territorial administrativa, subdividida a su vez en gobiernos, corregimientos y alcaldías. Finalmente, la derivada de la creación de las Provincias Internas y del sistema de Intendencias, durante el siglo XVIII.

El artículo 10 de la Constitución de Cádiz estableció, por su parte, que el territorio de las Españas comprendía la península, la América Septentrional, la América meridional y, en Asia, las islas Filipinas. La América septentrional, a su vez, comprendía “Nueva España con la Nueva Galicia y Península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de

¹⁷³ Editorial Porrúa, p. 5.

Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes a éstas y al Continente en uno y otro mar”.

La división del territorio de la Colonia, en la época de la consumación de la independencia de México, según O’Gorman¹⁷⁴, incluía dos divisiones, una en provincias internas y otra en intendencias y gobiernos. Las dos provincias internas eran las de Oriente (Nuevo Reino de León, Nuevo Santander, Provincia de Coahuila y Provincia de Texas) y las Occidente (Nueva Vizcaya, Provincias de Sonora y Sinaloa, y Provincia de Nuevo México).

La otra división incluye doce intendencias: México, Guadalajara, Puebla, **Veracruz**, Mérida, Oaxaca, Guanajuato, Valladolid, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango y Arizpe; así como tres gobiernos: Tlaxcala, Vieja California y Nueva California.

El territorio de la intendencia de Veracruz se formó, a partir de la División Antigua¹⁷⁵, con territorio de las provincias de Nuevo Santander (Tamaulipas), Michoacán, México, Puebla de los Ángeles y Antequera (Oaxaca).

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, estableció que el territorio de la nación mexicana, “libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia” (artículo 1º), comprendía “el que fue del virreinato llamado antes N. E., el que se decía capitanía general de Yucatán, el de las comandancias llamadas antes de provincias internas de Oriente y de Occidente, y el de la baja y alta California con los terrenos anexos e islas adyacentes en ambos mares (artículo 2º).

La parte expositiva del proyecto de la comisión dictaminadora de dicho Congreso General Constituyente, de fecha 19 de noviembre de 1823¹⁷⁶, señala que para definir la división territorial se siguió la regla de que los Estados “ni fuesen tan pocos que por su extensión y riqueza pudiesen en breves años aspirar a constituirse en

¹⁷⁴ Ob. cit., p. 24.

¹⁷⁵ O’Gorman, *ídem*, Mapa I.

¹⁷⁶ Debates del Acta constitutiva de la Federación, citado por O’Gorman, *ídem*, p. 171.

naciones independientes, rompiendo el lazo federal, ni tantos, que por falta de hombres y recursos viniese a ser impracticable el sistema”.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día cinco de febrero de 1857, estableció en su artículo 43 que:

Las partes integrantes de la federación son: los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, **Veracruz**, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California (énfasis propio).

Colima y Tlaxcala pasaron de ser territorios a estados de la Federación. El estado de Valle de México se formaría del territorio que comprendía el distrito federal, siempre y cuando los Poderes Federales se trasladasen a otro lugar. Por lo que toca al territorio del Estado de Veracruz, la Constitución de 1857 dispuso: “El departamento de Tuxpan continuará formando parte de Veracruz. El cantón de Huimanguillo, que ha pertenecido a Veracruz, se incorporará a Tabasco” (artículo 49).

El estudio de las constituciones locales derivadas de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, que entró en vigor el 1º de mayo de ese mismo año, se inicia con las constituciones de los estados de la República que discutieron y aprobaron sus respectivas constituciones locales en el mismo año 1917 y concluye con la Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada el 5 de febrero de 2017, que entrará en vigor el 17 de septiembre de este año en curso.

No todos los estados de la República discutieron y aprobaron sus respectivas constituciones locales en el año 1917. La aprobación de las constituciones locales ha sido gradual. En primer lugar, porque en el momento de su aprobación, la Constitución Federal de 1917, en su artículo 43, estableció que:

Las partes integrantes de la Federación, son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, **Veracruz**, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo (énfasis propio).

En seguida, porque los territorios de Baja California y de Quintana Roo, fueron convertidos en estados de la República en virtud del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de 8 de octubre de 1974. Previamente, mediante decreto de reforma constitucional publicado en el DOF de 7 de febrero de 1931, el territorio de Baja California había sido dividido en territorio norte y territorio sur. Más tarde, mediante otro decreto publicado el 16 de enero de 1952, el territorio norte fue convertido en el estado de Baja California. Incluso, en 1931¹⁷⁷, el territorio de Quintana Roo fue suprimido como parte integrante de la Federación y reincorporado como tal en 1935¹⁷⁸.

En el caso de la Ciudad de México, es hasta la reforma constitucional publicada en el DOF de 29 de enero de 2016 en que el Distrito Federal cambia de nombre y naturaleza jurídica¹⁷⁹ al ser convertido en la entidad federativa Ciudad de México.

Pero, fundamentalmente, porque en el momento de la aprobación de la Constitución federal de 1917, las circunstancias políticas y militares en cada estado de la República condicionaron dicha aprobación gradual.

Como puede apreciar el lector, se trata de un ciclo constitucional que abarca una centuria, durante la cual han sido muy diversos los contextos internacional, nacional, local, económico, político, social, constitucional y convencional -por señalar los que

¹⁷⁷ DOF de 19 de diciembre de 1931.

¹⁷⁸ DOF de 16 de enero de 1935.

¹⁷⁹ El cambio más importante de su naturaleza jurídica ocurrió con motivo de la reforma constitucional al mismo precepto constitucional, el 122, publicada el 25 de octubre de 1993, en virtud de la cual el Departamento del Distrito Federal pasa de ser un departamento administrativo cuyo titular podía ser nombrado y removido libremente por el presidente de la República, para disponer que los Poderes de la Unión tendrían a su cargo el Gobierno del Distrito Federal.

de manera más relevante pueden ser identificados-, de cada nuevo ordenamiento local.

Es también oportuno recordar que Jorge Carpizo, en su libro *La Constitución Mexicana de 1917*¹⁸⁰, señala que “Grecia conoció la institución jurídico-política denominada confederación, y como ejemplos se pueden citar la Liga Jónica, la Confederación Beócica, la Confederación Peloponésica y la Liga Aticodeliana. Pero el estado federal nació en 1787 al promulgarse la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Varias son las diferencias -agrega- entre la confederación y el Estado federal, pero entre una de las más importantes se puede subrayar que en tanto la confederación es una asociación de Estados soberanos, sometida a las normas del derecho internacional, en el Estado federal sólo hay un Estado soberano (el pueblo, y no varios pueblos soberanos) y todo su orden jurídico está encuadrado en la constitución federal”.

Esta visión de la supremacía constitucional se encuentra sujeta a revisión constitucional y jurisprudencial en virtud del denominado constitucionalismo multinivel y, en México, especialmente, a partir de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, y de las consultas a trámite, para el cumplimiento de dicha sentencia internacional, formuladas por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación a sí misma, cuya resolución más importante se encuentra en el expediente varios 912/2010, en el cual se define un nuevo modelo de control difuso *ex officio* de la constitucionalidad y la convencionalidad.¹⁸¹

Es por ello que, en el caso de la Constitución Política de la Ciudad de México, actualmente se encuentra *sub judice* su contenido, en virtud de los diferentes medios de impugnación hechos valer en su contra. Anoto estos datos finales sólo para actualizar el contexto de los ordenamientos constitucionales locales cuyo

¹⁸⁰ Editorial Porrúa, Décima primera edición, 1998, pp. 219-220.

¹⁸¹ Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral”, publicado en *Quórum Legislativo* 116, pp. 123-148.

análisis, en la presente contribución es principalmente histórico y comparativo con las disposiciones de la Constitución federal de 1917.

Concluyo este acápite con la cita de Elisur Arteaga Nava, en su obra *Derecho Constitucional*¹⁸², en el capítulo inicial de su libro tercero dedicado a la Teoría de la Constitución Estatal, cuando afirma que “La constitución general y las particulares de los estados tienen mucho en común. Los elementos teóricos y las instituciones de aquella, se dan, asimismo, en las cartas locales. Ambas, aunque a diferente nivel y respecto a otras materias, regulan el ejercicio del poder, establecen la naturaleza y la forma de las relaciones de sometimiento-obediencia, enmarcan la actuación de las autoridades e intentan hacer operante el principio de seguridad jurídica”.

Pasemos al estudio de las coincidencias y diferencias entre la Constitución general de 1917 y la Constitución particular de Veracruz del mismo año, no sin antes incursionar en nuevos antecedentes, ahora, sobre la identidad local veracruzana.

II. Contexto histórico

Luis Juventino García Ruiz y Paulo César López Romero, al escribir sobre “La conquista española y el orden colonial”, en la *Historia General de Veracruz*¹⁸³, afirman:

Es bien sabido que el periodo posclásico tardío (1200-1521 d. C.) se caracterizó por la hegemonía del imperio mexica sobre una amplia superficie del territorio mesoamericano. Desde la ciudad de México-Tenochtitlan se ejercía un control militar sobre los señoríos sometidos a su autoridad, se fijaban las tasas de tributos y se controlaban los caminos y las redes de comercio y abastecimiento. Entre los siglos XV y XVI, los mexicas se habían expandido por lo que hoy es la sierra norte de Puebla, las tierras totonacas y el litoral veracruzano con el propósito de asegurarse el abasto de maíz, algodón, vainilla y telas. Para este propósito se establecieron puntos estratégicos de recaudación sobre la ruta que unía al altiplano central con la

¹⁸² Oxford University Press, p. 487.

¹⁸³ Ob. cit., p. 125.

costa del Golfo de México: Papantla, Tlapacoyan, Atzalan-Mexicalcingo y Jalacingo. La exacción de riquezas materiales y hombres que el imperio mexica demandaba anualmente, aunado a la opresión militar, despertaron un profundo malestar e impotencia entre los señoríos sometidos por no tener la fuerza suficiente para liberarse del avasallamiento mexica. Con este escenario se encontraron Hernán Cortés y sus huestes cuando desembarcaron en las costas veracruzanas el viernes santo de 1519.

La fundación de un primer asentamiento de españoles en tierra firme que recibió el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz, es considerada como la fecha fundacional también del primer ayuntamiento municipal o autoridad local en nuestro país. Significó, igualmente, el rompimiento de la dominación mexica sobre los pueblos totonacos a cambio del juramento de fidelidad al emperador Carlos V.

La villa de Veracruz tuvo cuatro cambios de emplazamiento: San Juan de Ulúa, Villa Rica, La Antigua y San Juan de Ulúa, pero de cualquier forma se consolidó como uno de los principales puertos de América por su comunicación con Cuba, Santo Domingo, Yucatán, Portobelo y Cartagena de Indias. Su importancia se explica por ser el punto de entrada y salida de personas, mercancías e ideas que circulaban entre Europa y el nuevo mundo descubierto por los europeos. Recibió el título de ciudad en 1607.

Xalapa, por su parte, era un caserío ubicado al sur del volcán Macuiltepec. Su desarrollo paulatino estuvo vinculado a las actividades del puerto de Veracruz. La corona española decidió, en el siglo XVIII, celebrar en Xalapa ferias comerciales cada cuatro años. Orizaba también fue un punto estratégico para el tráfico de mercancías entre México y Veracruz; en 1748, Orizaba producía la tercera parte del tabaco consumido en la Nueva España. Córdoba, a su vez, fue fundada como villa de españoles en el año 1618, elevada al rango de ciudad en 1830 y en 1880 obtuvo el título de heroica por haber “prestado a sus hijos a favor de la Nación”.

Señalan los autores en cita que:

La propagación de la religión católica, la dinámica de los flujos de los hombres, las mercancías y las ideas; las actividades económicas; los procesos de mestizaje y la existencia de centros nodales que jerarquizaron el espacio, determinaron la formación de identidades culturales regionales que giraron en torno a prácticas, percepciones, referencias comunes o cultos religiosos que configuraron un sentimiento de pertenencia al territorio, es decir, a una “patria chica”. Estas manifestaciones se convirtieron en elementos identificadores y cohesionadores de una sociedad pluriétnica que comenzó a configurarse a partir de la conquista española¹⁸⁴.

El reparto de las encomiendas inició, tal vez, hacia 1522, pero muy rápido, a partir de 1530, las repartidas en Veracruz iniciaron su transición a jurisdicción real. Para 1570, según informan los autores citados, todas las encomiendas de Veracruz ya estaban asignadas a un corregimiento. Cada corregimiento tenía un corregidor subordinado a un alcalde mayor o menor, encargado de administrar justicia; en la villa o pueblo cabecera de la alcaldía residían también las autoridades eclesiásticas.

En el periodo que comprende los siglos XVI y XVIII las alcaldías mayores con jurisdicción sobre el territorio del actual estado de Veracruz tuvieron como capital: Pánuco, Huayacocotla, Huejutla, Hueytlalpan, Papantla, Xalapa, Córdoba, Tehuacán, Orizaba, Veracruz Vieja, Veracruz Nueva, Tlacotalpan, Tuxtla, Cosamaloapan y Coatzacoalcos.

Según da cuenta Edmundo O’Gorman¹⁸⁵, al momento de la independencia nacional la Intendencia de Veracruz comprendía:

La Ciudad capital de su título, con la Jurisdicción de su Gobierno conforme al citado nuevo arreglo ó graduación.

La Jurisdicción de la Alcaldía Mayor de Xalapa de la Feria y Xalatzingo, y el Pueblo de Perote.

¹⁸⁴ García Ruiz y López Romero, *ibídem*, p. 141.

¹⁸⁵ O’Gorman, *ibídem*, p. 205.

La de la Alcaldía de Acayucan, alias Goazacoalcos.

La de la Alcaldía de Tixtla y Cotaxtla, *perteneciente al Marquesado del Valle*.

La de la Alcaldía de Papantla.

La de la Alcaldía de Pánuco y Tampico.

La de la Alcaldía de Cosamaluapa.

La de la Alcaldía de Orizaba.

Y la de la Alcaldía de San Antonio Goatuzco, ó Villa de Córdoba.

El 16 de julio de 1808, *La Gaceta de México* publicó la noticia de la abdicación del rey Carlos IV a favor de su hijo Fernando, y la de Fernando a favor de José Bonaparte. Michael Ducey, Juan Ortiz Escamilla y Silvia Méndez Marín, en su artículo “Las reformas borbónicas y la invención de Veracruz”, también en *Historia General de Veracruz*, sostienen que:

La crisis de la monarquía, agudizada por los conflictos armados europeos, se reflejó de manera directa en la provincia de Veracruz porque se convirtió en el escenario de guerra y tuvo que atender a los numerosos contingentes armados, procedentes de las provincias de tierra adentro. Los acantonamientos, que hasta antes de 1797, se habían caracterizado por su intermitencia, ahora se hicieron permanentes, y como los soldados y caballos no podían sobrevivir en el teatro de la guerra, es decir, en las regiones costeras, la línea de defensa se movió treinta leguas hasta las tierras altas de la sierra, afectando con ello a las poblaciones Xalapa, Perote, Orizaba y Córdoba, que debieron hospedar a miles de soldados en espera de un enemigo que nunca se presentó. Así pues, el fantasma de la guerra llegó a tierras veracruzanas varios años antes que en el resto del virreinato.

Más tarde, al inicio de la guerra de independencia encabezada por Miguel Hidalgo e Ignacio Allende, su búsqueda de aliados internacionales pasó por el intento de enviar emisarios a los Estados Unidos a través de los puertos del golfo. Durante cinco años -según consignan Michael Duce y Juan Ortiz Escamilla en “Veracruz en

armas”¹⁸⁶- los rebeldes importaron cantidades significativas de armas y municiones. La importancia de la insurgencia veracruzana radicó en los caminos que unían al puerto de Veracruz con el altiplano. En su momento, el generalísimo José María Morelos y Pavón envió a uno de sus tenientes más destacados, Nicolás Bravo, y después a Guadalupe Victoria, a organizar las fuerzas de la región para resistir en torno al camino real. Para crear una base política, además, organizaron las elecciones para enviar diputados al Congreso Constituyente que aprobó la Constitución de Apatzingán de 1814, liberal y republicana, respuesta a la Constitución de Cádiz. Finalmente, en una combinación de fuerza militar y amnistías, permitiendo a los comandantes rebeldes mantener armas y autoridad sobre sus tropas, el virrey Apodaca pudo negociar la rendición de algunos de los insurrectos.

Juan Ortiz Escamilla, en su artículo “La guerra nacional por la independencia de México”¹⁸⁷, recuerda que:

En 1820 mediante el golpe militar del general Riego en la península, se reestableció la Constitución de 1812 en toda la monarquía, y se autorizaba a las intendencias crear su propia diputación provincial y ayuntamientos en las poblaciones con más de 1,000 almas. A ello se sumaron los movimientos armados republicanos encabezados por Guadalupe Victoria, y el pronunciamiento militar de Agustín de Iturbide, en el pueblo de Iguala. De hecho los dos movimientos se fusionaron en uno solo. Su aceptación en amplios sectores de las poblaciones urbanas y de toda la tierra caliente, modificó la correlación de fuerzas existentes en la intendencia: en primer lugar atrajo a su causa las milicias provinciales y cívicas y a los partidarios de la Constitución española. En poco tiempo la mayor parte de las poblaciones se decidieron por el Plan, con la excepción del Puerto de Veracruz que permaneció leal a España y a las poblaciones de la tierra caliente en poder de Guadalupe Victoria. Éstas, aun cuando defendían la

¹⁸⁶ *Historia General de Veracruz*, pp. 185-219.

¹⁸⁷ *Historia General de Veracruz*, pp. 205-219.

Independencia, no reconocieron a Iturbide ni a su gobierno emanado del Plan de Iguala, que en esencia dejaba abierta la puerta al sistema monárquico; su proyecto se inclinaba más hacia el republicanismo.

En dicho contexto, después de un viaje azaroso de 61 días desde Cádiz, llegó a Veracruz, sin tropa alguna, el nuevo jefe superior político y capitán general de la Nueva España, el teniente general Juan de O'Donojú. En la ciudad de México, la autoridad legítima de la Nueva España, el Conde del Venadito, había sido depuesto por las tropas conservadoras encabezadas por Francisco Novella.

Los Tratados de Córdoba fueron suscritos por O'Donojú e Iturbide en esta villa, el 24 de agosto de 1821. Pero -como señala Ortiz Escamilla- en Veracruz, la guerra contra España no terminó en 1821 como en el resto del ahora Imperio mexicano, sino hasta 1825 en que los europeos fueron expulsados del castillo de San Juan de Ulúa; las reuniones para obtener la capitulación comenzaron el 22 de septiembre y se extendieron hasta el 18 de noviembre de 1825.

Castellanos Hernández y Gómez-Galvarriato, en *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los estados Unidos Mexicanos*¹⁸⁸, señalamos que:

El 2 de diciembre de 1822 el gobernador de Veracruz, Antonio López de Santa Anna Pérez de Lebrón, se pronunció por la república con el Congreso como único depositario de la soberanía nacional, desconociendo a Iturbide como emperador. Justificó su acción con un “Manifiesto a la Gran Nación Mexicana” de 3 de diciembre y el día 6 suscribió un plan constitucional conocido como Plan de Veracruz, junto con Guadalupe Victoria (Manuel Fernández Félix). Otros distinguidos insurgentes como Nicolás Bravo Rueda y Vicente Guerrero se unieron al pronunciamiento que pronto se generalizó al sumárseles el general José Antonio de Echávarri Aldai, enviado por Iturbide a combatir la rebelión.

Echávarri, después de algunas acciones, decidió pactar con los rebeldes y con Santa Anna lanzó el Acta de Casamata el 1º de febrero de 1823, la cual

¹⁸⁸ Ob. cit., p. 189.

fue aprobada por el Ayuntamiento de Veracruz y ampliamente circulada. En el documento se reitera que la soberanía reside en la nación y se reinstala el Congreso, si bien no se atacaba directamente al emperador.

Iturbide decretó la reinstalación del Congreso el 4 de marzo de 1823, lo que sucedió el día 7 con un discurso del propio Iturbide, donde afirmaba que sería un “Día grande, glorioso y memorable en que el primer Congreso de la Nación recobra sus augustas funciones como si jamás hubiesen sido interrumpidas”.

Sin embargo, la Junta integrada por los líderes republicanos se negó a reconocer al Congreso hasta que estuviera garantizada su libertad para deliberar, sin la influencia del emperador. Ante esto y el avance de las fuerzas rebeldes hacia la Ciudad de México, Iturbide debió abdicar y exiliarse. El día 31 de marzo el Congreso nombró a los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete para integrar un Poder Ejecutivo colegiado que, entre otras actividades, impulsó la convocatoria para el Congreso Constituyente, de 21 de mayo de 1823.

Como ya he señalado al inicio de esta enumeración, la primera Constitución federal de 1824 fue sancionada el 4 de octubre de este año.

En su artículo “El sistema político en el siglo XIX”¹⁸⁹, Juan Ortiz Escamilla sostiene que la defensa militar del país se ubicó en las zonas costeras y atribuye este mérito a las poblaciones que ahí habitaban. “Así ocurrió -afirma- en el año de 1829 cuando se hizo frente al intento de reconquista española; en 1838 cuando el pueblo de Veracruz se armó como pudo para defender su ciudad contra los franceses; en 1847 las guerrillas veracruzanas dificultaron el avance estadounidense hacia México y en 1863 los guerrilleros derrotaron a las tropas de Napoleón III en la célebre batalla de Camarón”.

¹⁸⁹ *Historia General de Veracruz*, pp. 223-277.

Durante la intervención norteamericana, Veracruz capituló el 27 de marzo de 1847. Los Tratados de Guadalupe Hidalgo entre los gobiernos de México y de los Estados Unidos fueron suscritos el 5 de marzo de 1848.

Durante la Guerra de Reforma, el presidente Benito Juárez expidió en Veracruz las siguientes disposiciones: Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos (12 de julio de 1859); Ley de Matrimonio Civil (23 de julio de 1859); Ley Orgánica de Registro Civil (28 de julio de 1859); Decreto de secularización de cementerios (31 de julio de 1859); Ley sobre libertad de cultos (4 de diciembre de 1860).

En diciembre de 1861, el capitán general de Cuba se apoderó de la aduana de Veracruz, pocos días después llegaron las flotas francesa e inglesa. El 21 de enero de 1862, el general español Juan Prim y el general Manuel Doblado, en un pueblo cercano a Veracruz, La Soledad, acordaron el reconocimiento del gobierno del presidente Juárez y el respeto a la integridad e independencia de México. Entre tanto, los conservadores encabezados por Juan Nepomuceno Almonte, con el apoyo de los franceses, desembarcaron en Veracruz y formaron un nuevo gobierno. Españoles e ingleses se retiraron y los franceses avanzaron hacia la capital de la República; había empezado la intervención francesa que permitiría la instalación del imperio encabezado por Maximiliano de Habsburgo.

En su artículo “Las luchas sociales en el Estado de Veracruz”¹⁹⁰, Martín Aguilar Sánchez refiere que:

En Veracruz encontramos numerosas luchas que en la historiografía se registran como antecedentes del movimiento revolucionario de 1910. Una de ellas fue la rebelión indígena de 1906, en el sur del estado de Veracruz, específicamente en la sierra de Sotapan y en el municipio de Acayucan. Previa a esta rebelión encontramos -en la misma región y como antecedentes cercanos- las rebeliones indígenas de 1881 y 1884. En Papantla se sucedieron rebeliones que van desde 1836 hasta 1906. El descontento en el sector indígena se debió por un lado y de manera más importante, al despojo

¹⁹⁰ *Historia General de Veracruz*, pp. 369-396.

que vivían por parte de los hacendados; y por otro, a inconformidades por abusos que les infringían las instancias administrativas del poder local, así como por factores regionales relativos a la autonomía, impuestos y fraude electoral.

En 1907, se suscitó en el valle de Orizaba un gran movimiento de trabajadores textiles que laboraban en las fábricas de la región. Para entonces Veracruz era ya uno de los estados más industrializados, con sectores como el textilero, el petrolero y el de actividades portuarias. Aguilar Sánchez señala que “De 1914 a 1930 tres gobernadores sobresalen: Cándido Aguilar, Adalberto Tejeda y Heriberto Jara. El primero emite una significativa ley del trabajo en 1918 que favorece en algunos aspectos a los trabajadores y es un activo militante maderista y carrancista. En la rebelión delahuertista en 1923, Aguilar se alía con De la Huerta en la lucha por la presidencia de la República, y al fracasar su intento, es exiliado”¹⁹¹.

Durante la etapa revolucionaria, don Venustiano Carranza expidió en Veracruz la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

III. Elecciones de los diputados al Constituyente

Como ya se ha señalado desde el inicio, la Constitución General de la República fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y, en su artículo primero transitorio, se estableció que “con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los Supremos Poderes Federales y de los Estados, que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino desde el día 1º de mayo de 1917”, fecha para la cual deberían haber estado realizadas las elecciones federales, instalado el Congreso de la Unión y protestado el cargo el Presidente de la República por quien hubiese ganado la elección presidencial.

Con el propósito de lograr que lo antes posible todos los estados de la República hubiesen aprobado sus respectivas constituciones particulares conforme a los nuevos lineamientos constitucionales federales aprobados por el Constituyente de Querétaro, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder

¹⁹¹ Aguilar Sánchez, ob. cit., p. 375.

Ejecutivo de la Unión, Don Venustiano Carranza, expidió el 22 de marzo de 1917 un decreto para armonizar las constituciones de los estados con la Constitución federal del 5 de febrero de 1917, cuyos antecedentes y contenido reseñamos.

Con motivo del asesinato del presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez, el 26 de marzo de 1913 se expide el Plan de Guadalupe mediante el cual se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República. El artículo 7º del Plan de Guadalupe estableció originalmente:

El ciudadano que funja como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en los Estados cuyos Gobiernos hubieren reconocido al de Huerta, asumirá el cargo de Gobernador Provisional y convocará a elecciones locales, después de que hayan tomado posesión de su cargo los ciudadanos que hubiesen sido electos para desempeñar los altos Poderes de la Federación, como lo previene la base anterior.

El Plan de Guadalupe tuvo una primera modificación el 12 de diciembre de 1914. Dichos cambios incluyeron el artículo 7º que, a partir de esta fecha ya no se refirió a la situación de convocatoria a elecciones locales, sino a regular la hipótesis de falta absoluta del Jefe de la Revolución. Sin embargo, toda vez que el artículo 1º de este decreto de adiciones estableció expresamente “Subsiste el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913”, se entiende que dicha disposición original se mantenía vigente. Hubo un nuevo decreto de reforma, el 14 de septiembre de 1916, pero no abordó el tema de las elecciones locales.

Es por ello que en el decreto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, de fecha 22 de marzo de 1917, se señaló en la exposición de motivos:

Que habiéndose verificado ya las elecciones para los altos Poderes de la Federación, de acuerdo con el artículo 2o. transitorio de la Constitución Federal reformada, para que el régimen Constitucionalista en el orden Federal quede restablecido el día 1o. de mayo próximo y estando ya asegurada la paz pública en la mayor parte de los Estados de la República, no hay motivo para que se aplase la convocatoria a elecciones para Poderes

locales, hasta después de la fecha en que los CC. Electos para los altos Poderes Federales hayan tomado posesión de sus respectivos cargos, pues es indispensable que dichas elecciones se verifiquen cuanto antes para que toda la Administración Pública del país, quede bajo el imperio de la ley y pueda así la Constitución General ser debidamente observada en todas sus partes. Que las elecciones próximas para Poderes de los Estados deben ya sujetarse a lo que sobre el particular dispone la Constitución General de la Republica en debido acatamiento de lo que previene en su artículo 10. transitorio; por lo que, a la vez hay que modificar la parte vigente del artículo 7o. del Plan de Guadalupe, deben dictarse provisionalmente las disposiciones encaminadas a poner las leyes locales en consonancia con los preceptos de la Constitución General por lo que toca a las elecciones para Poderes de los mismos Estados, pues de otra manera será imposible que aquellos preceptos tuviesen su pleno cumplimiento desde luego, como lo provienen de una manera expresa. Que para que la Constitución Federal sea también cumplida en otras muchas de sus disposiciones que deberán ser de observancia obligatoria desde el día primero de mayo del corriente año, es preciso que se reformen cuanto antes las Constituciones de los Estados, en consonancia con aquéllas, lo que ciertamente no podrá hacerse si hubiera que seguir los trámites lentos que la mayor parte de dichas Constituciones establecen al efecto; para lo que hay necesidad de dar a las Legislaturas de los Estados que resulten de las próximas elecciones, el carácter de Constituyentes además del que les es propio como ordinarias.

En consecuencia, en el artículo 1º de este decreto se reforma la última parte del artículo 7º del Plan de Guadalupe, en los siguientes términos:

Artículo 7. Los Gobernadores Provisionales de los Estados convocarán a elecciones para Poderes Locales a medida que en cada caso y en atención a la situación que guarda cada Estado, los autorice el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, o en su caso, el Presidente de la República, procurando que dichas elecciones se hagan

de manera que las personas que resulten electas tomen posesión de sus cargos antes del día primero de julio del presente año, hecha excepción de los Estados en que la paz estuviese alterada, en los que se instalarán los poderes locales hasta que el orden sea restablecido.

El decreto estableció las siguientes disposiciones para hacer posible el cumplimiento del artículo 7º reformado del Plan de Guadalupe:

Artículo 2. Para ser Gobernador de un Estado se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento, originario del Estado o vecino de él, con residencia efectiva, en los últimos cinco años anteriores al día de la elección.

Artículo 3. Los Gobernadores Provisionales de los Estados dividirán sus respectivos territorios en tantos distritos electorales cuantos estimaren convenientes, en atención al censo de la población, pero de manera que en ningún caso podrán ser dichos distritos menos de quince.

Artículo 4. Quedan facultados los Gobernadores de los Estados para hacer en las leyes locales las modificaciones necesarias para que se cumplan debidamente las disposiciones anteriores.

Artículo 5. Las Legislaturas de los Estados que resulten de las elecciones próximas, tendrán además del carácter de Constitucionales, el de Constituyentes, para sólo el efecto de implantar en las Constituciones locales, las reformas de la nueva Constitución General de la República en la parte que les concierna, y así se expresará en la convocatoria correspondiente.

Artículo 6. Esta ley se publicará por bando solemne en toda la República. Por tanto, mando se imprima, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en el Palacio Nacional de la Ciudad de México, Capital de la República, a los veintidós días del mes de marzo de mil novecientos diez y siete. V. CARRANZA, Rúbrica. Al C. Lic. Manuel Aguirre Berlanga, Subsecretario Encargado del Despacho de Gobernación.

En su comentario al respecto, Daniel A. Barceló Rojas¹⁹² señala que “Venustiano Carranza obvió el mecanismo de reforma constitucional contenido en la mayoría de las constituciones de los estados, que exigía que una reforma constitucional local fuese propuesta por una Legislatura pero aprobada por la siguiente. Haber seguido ese procedimiento de reforma y adición constitucional en cada Estado, hubiese ralentizado la implantación del derecho de la Revolución —al menos— por dos años, con el peligro político que ello entrañaba de provocar más levantamientos por este solo hecho. Y en este punto, como en otras tantas cuestiones que tenían que ver con el Derecho político en tiempos de excepción de la República, Venustiano Carranza siguió el ejemplo de la generación de 1857, que en su día —12 de febrero de 1857— publicó una disposición transitoria configurada para que las constituciones estatales adoptaran las nuevas disposiciones de la recién promulgada Constitución del 1857. Tal prescripción legada por los doctos juristas de la Reforma, era bien conocida por Carranza”.

El gobernador del Estado de Veracruz que convocó a elecciones y promulgó la armonización de la Constitución particular a la General de la República, lo hizo en la siguiente forma:

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Mauro Loyo, Gobernador Provisional del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, a sus habitantes, sabed: que la H. Legislatura me ha dirigido, para su promulgación, la Constitución Política que sigue:

La XXVI Legislatura del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, en funciones de Constituyente, a que fué convocada por decreto de 7 de abril del corriente año, reforma la Constitución Política de 29 de septiembre de 1902, en los términos siguientes:

(texto íntegro)

¹⁹² Veracruz. *Revolución y Constitución en las entidades federativas*.

Dada en la H. Ciudad de Córdoba, a veinticuatro de agosto de mil novecientos diez y siete.-

.....

Por tanto, mando se imprima, publique por Bando solemne en todo el Estado y circule para general conocimiento. CONSTITUCION Y REFORMAS. H. Córdoba, a 16 de septiembre de 1917.-M. Loyo.-Carlos I. Meléndez, Secretario.

Los integrantes de la XXVI Legislatura del Estado que fungieron con el doble carácter de legisladores ordinarios y legisladores constituyentes, con base a las disposiciones antes transcritas y que suscribieron la Constitución, fueron los siguientes:

Carlos Méndez Alcalde, Diputado por el 14o Distrito Electoral, Presidente.

Desiderio R. Pavón, Diputado por el 1er. Distrito Electoral.

Isaac Velázquez, Diputado por el 3er. Distrito Electoral.

Efrén A. Bauza, Diputado por el 5o Distrito Electoral.

Celerino Murrieta, Diputado por el 6o Distrito Electoral.

Luis Gustavo Bello, Diputado por el 7o Distrito Electoral.

Delfino Victoria, Diputado por el 8o Distrito Electoral.

Elías Pérez, Diputado por el 9o Distrito Electoral.

Miguel B. Fernández, Diputado por el 10o Distrito Electoral.

Miguel Limón Uriarte, Diputado por el 11o Distrito Electoral.

Samuel L. Herrera, Diputado por el 12o Distrito Electoral.

Pánfilo Méndez, Diputado por el 13o Distrito Electoral.

Mauro Loyo Sánchez, Diputado por el 15o Distrito Electoral.

Rodolfo Cancela Nogueira, Diputado por el 16o Distrito Electoral.

Gaspar Méndez, Diputado por el 17o Distrito Electoral.

Luis G. Carrión, Diputado el 18o Distrito Electoral.

Antonio Ortiz Ríos, Diputado por el 19o Distrito Electoral.

Antonio Nava, Diputado por el 4o Distrito Electoral, Secretario.

Las sesiones de la Legislatura ordinaria en funciones de constituyente fueron veintitrés y transcurrieron del 2 de julio al 16 de agosto de 1917.

IV. Instalación y participación del Constituyente

Luz del Carmen Martí Capitanachi y Emilio de Jesús Gidi Villarreal, en el capítulo “La Constitución de 1917 del Estado de Veracruz”¹⁹³, resumen lo que hasta aquí se ha descrito y documentado de la manera siguiente:

El 7 de agosto de 1917, debido a una licencia solicitada por el gobernador constitucional del estado, el general Cándido Aguilar, ocupa el cargo, con el carácter de gobernador provisional, en tanto durara esa licencia, el doctor Mauro Ioyo Sánchez que era a la sazón diputado presidente del cuerpo legislativo del Estado.

Conviene destacar que tanto el decreto que se cita, como la promulgación de la nueva Constitución ocurren en la ciudad de Córdoba, que para ese entonces era la capital del estado, situación que se mantuvo hasta 1920, cuando le fue otorgado ese carácter a la ciudad de Xalapa, que desde entonces la conserva.

Así, toca al doctor Mauro Ioyo con el carácter ya mencionado, el 16 de septiembre de 1917, llevar a cabo la promulgación del texto legal que tenemos como Constitución de 1917, aun cuando la promulgación a que se hace referencia cae en la inexactitud de mencionar que se trata meramente de una reforma a “... la Constitución Política del 29 de septiembre de 1902...”,

¹⁹³ Publicado en: VERACRUZ. *Historia de las Instituciones Jurídicas*, pp. 1-36.

la cual en realidad no constituye una Constitución, sino una reforma más a la Constitución de 1857.

No existe una versión taquigráfica de las sesiones. En la elaboración de este trabajo se consultaron las actas de las sesiones, con excepción de la sesión 12ª, reunidas en el libro electrónico *Digesto Constitucional Mexicano. Veracruz de Ignacio de la Llave*, resultado de la investigación de Manuel González Oropeza, con la presentación del Ministro Luis María Aguilar Morales, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este libro forma parte de un ambicioso y exitoso proyecto de investigación y editorial auspiciado por la Suprema Corte y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En su presentación, el Ministro Aguilar Morales señala:

El nombre del Estado de Veracruz obedece al que recibió la ciudad portuaria fundada el 22 de abril de 1519: Villa Rica de la Vera Cruz; cuya denominación cambió a Veracruz–Llave en honor al general y gobernador local Ignacio de la Llave.

Veracruz de Ignacio de la Llave ha tenido una historia constitucional relevante. Fue allá donde, en 1879, se produjeron los tristes hechos que originaron el ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, competencia que se incorporó al artículo 97 de la Constitución Federal de 1917 y que finalmente se extinguió con la reforma de 10 de junio de 2011.

La primera Constitución veracruzana se aprobó en 1825 y se reformó 5 veces entre 1831 y 1847. La segunda data de 1871 y se suprimió en 1873; la de 1902 fue una reforma integral de la de 1871, e impuso la reelección indefinida del gobernador; se modificó en su totalidad el 3 de febrero de 2000.

Como veremos en seguida al analizar sus aportaciones, las Constituciones particulares del estado de Veracruz, por razón natural, coinciden con las Constituciones federales de 1824, 1857 y 1917. Pero, para fortuna de los investigadores sobre el tema, el *Digesto Constitucional Mexicano* dedicado a

Veracruz reúne el texto íntegro de diferentes reformas constitucionales integrales, razón por la cual el estudio que en seguida se presenta de las aportaciones del constitucionalismo local, incluye también el texto de dichas reformas.

V. Aportaciones del constitucionalismo estatal

La Constitución de 1825

La primera Constitución particular del estado de Veracruz fue promulgada por el C. Miguel Barragán, General de Brigada de los ejércitos de la República mexicana, Coronel del regimiento de caballería núm. 10, Comandante general y Gobernador del Estado libre de Veracruz. Dicha Constitución fue dada en Jalapa el 3 de junio de 1825, “5º de la independencia, 4º de la libertad y 3º de la federación”-, por los siguientes legisladores locales constituyentes: El presidente del congreso, *José de la Fuente*.– El vice–presidente del congreso, *José Andrés de Jáuregui*.– *Sebastián Camacho*.– *Luis Ruiz*.– *Rafael Arguelles*.– *Manuel José Royo*.– *Manuel Giménez*.– *Francisco Cueto*.– *José Antonio Martínez*.– *Diego María de Alcalde*.– El diputado secretario, *Pedro José Echeverría*.– El diputado secretario, *Juan Francisco de Bárcena*.

La Constitución de 1825 dispuso que el estado de Veracruz era parte integrante de la federación mexicana; libre, independiente y soberano en su administración y gobierno interior; que su territorio se componía de los antiguos partidos de Acayúcam, Córdoba, Cosamaloapam, Jalacingo, Jalapa, Misantla, Orizaba, Papantla, Tampico, Tuxtla y Veracruz. El gobierno del Estado era representativo popular, y su poder supremo se dividía en legislativo, ejecutivo y judicial. La religión sería la misma de la federación.

El Congreso del Estado estaba formado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, cuyos integrantes duraban en el cargo dos años y no podían ser reelectos de manera inmediata, salvo que así lo decidiese la junta electoral por mayoría de dos tercios. Para ser representante en algunas de las cámaras era

necesario tener veinticinco años de edad y tener una propiedad territorial o ejercer alguna ciencia, arte o industria útil.

El gobernador, el vicegobernador y el ministro superior de justicia eran nombrados por el Congreso; se trató, en consecuencia, de un modelo constitucional de tipo parlamentario. El gobernador era nombrado por cuatro años y no podía haber reelección consecutiva. Durante los recesos del Congreso había un consejo de gobierno presidido por el vicegobernador e integrado por diputados y senadores nombrados por el Congreso.

El Estado quedó dividido en departamento y cantones. Los jefes de departamento eran nombrados por el gobernador con aprobación del Congreso, y los jefes de cantón por el gobierno a propuesta del jefe de departamento.

La reforma de la Constitución, en un primer caso, sólo podría hacerse hasta después de pasadas dos legislaturas, siempre que las reformas propuestas hubiesen sido admitidas a discusión en ambas cámaras de ambas legislaturas por, al menos, las dos terceras de los miembros de cada cámara. La tercera legislatura debería aprobar las reformas por la misma mayoría. En lo sucesivo, las reformas serían aprobadas por igual mayoría en ambas cámaras con el intervalo de una legislatura.

La Constitución de 1848

Una vez restablecido el sistema federal y que las circunstancias lo permitieron, la Constitución Política del estado de Veracruz de 1848 fue sancionada por su Congreso Constituyente en 3 de junio de 1825, y reformada el 13 de diciembre de 1848 por la Legislatura, en virtud de su doble carácter de constituyente y constitucional.

La Constitución fue aprobada y jurada en Jalapa, el trece de diciembre de mil ochocientos cuarenta y ocho por los siguientes diputados:

Manuel J. Royo, presidente – José ?, vicepresidente, Juan F de Bárcena.– . – Ramón M. Terán. – Manuel M. Quíros, – Ignacio de la Llave. –Antonio Alafita.– Angel de Ochoa, –J. Julián Carrillo. – Juan N. Duran, secretario – Ramon F. Guzman, secretario.– Juan N. Duran, Diputado secretario.– Ramón F. Guzmán, Diputado secretario.

Entre las reformas aprobadas por el Constituyente local es oportuno señalar las siguientes: el Poder Legislativo residiría a partir de entonces en un Congreso unicameral, renovable por mitad cada dos años, compuesto de doce diputados propietarios y seis suplentes. El Consejo de Gobierno estaría integrado por cinco diputados presididos por el más antiguo. El Poder Judicial estaría integrado por un Tribunal Superior de Justicia que funcionaría en dos salas, integrado por cuatro magistrados y un fiscal. El Congreso podría nombrar al gobernador, a los magistrados y al fiscal interinos, pero los de elección popular indirecta lo serían de la siguiente forma, con la que se abandona el modelo constitucional inicial de tipo parlamentario:

Artículo 48. Los Colegios secundarios que deban hacer el nombramiento de elecciones finales para la renovación del Congreso elegirán al Gobernador, emitiendo para el efecto un voto cada decena de electores que contengan los mencionados Colegios, y haciendo lo mismo aquellas fracciones de electores que sin llegar a diez no bajen de seis. Las actas de la elección practicada en los Colegios secundarios, serán remitidas en pliegos certificados a la secretaria del Congreso, el cual al día siguiente de haber abierto sus sesiones hará la computación respectiva, y si resultara mayoría de sufragios en favor de algún Ciudadano, declarará a este Gobernador del Estado: no habiéndole, el mismo Congreso, de entre los individuos que hayan obtenido mayor número de sufragios, elegirá al que considere más a propósito para el Gobierno. El nuevo Gobernador tomará posesión el 10 de febrero: una ley secundaria, con sujeción a la

base establecida en este artículo, señalará el modo y términos en que deba ser verificada la elección de Gobernador.

La división del Estado quedó ahora en departamentos, cantones y municipalidades. La reforma de la Constitución, por su parte, a cargo de dos legislaturas, en las cuales tanto la propuesta como su aprobación deberían contar con por lo menos las dos terceras partes de votos.

La Constitución de 1850

Se trata de una reforma constitucional, aprobada el 3 de abril de 1850, que no modifica las decisiones políticas fundamentales locales de la Constitución local de 1848; fue aprobada después de la restauración de la Constitución federal de 1824 en el año 1847. En esta Constitución local reformada se eleva de cuatro a seis el número de magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia y desaparece de su texto la figura del fiscal -que más tarde reaparecerá-. La Constitución se mantuvo formada con un número de setenta y cuatro artículos.

Estatuto Orgánico de 1855

Correspondió a Ignacio de la Llave, jefe de las fuerzas libertadoras del Estado de Veracruz, en ejercicio del Poder Ejecutivo del mismo –“llamado por el plan nacional de Ayutla, a ejercer los mandos civil y militar del mismo”-, sancionar y promulgar el Estatuto Orgánico formado por la Junta constituyente.

Dicho Estatuto dio base legal al ejercicio del poder público durante la época de provisionalidad del mismo, la cual habría de terminar tan luego se promulgase la Constitución Política de la República. Entre tanto, hubo un Consejo compuesto de cinco personas nombradas por el Jefe del Estado.

El artículo 46, numeral último del Estatuto, estableció que el Jefe del Estado sería responsable de sus actos ante la representas nacional. Fue aprobado en la Heroica

Veracruz, el 9 de octubre de 1855, por los siguientes integrantes de la Junta constituyente:

Manuel María Pérez, vicepresidente.— Angel Lascurain y Gómez.— León Carvallo.—

Manuel Díaz Mirón.— Francisco Talavera.— Lic. F. Hernández Carrasco, secretario.

Cabe señalar que este ordenamiento provisional fue posterior al Plan de Ayutla, de 1º de marzo de 1854, y anterior al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, expedido por Ignacio Comonfort en su calidad de Presidente sustituto.

La Constitución de 1857

Una vez promulgada la Constitución federal el 5 de febrero de 1857, correspondió al C. Manuel G. Zamora, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, promulgar la Constitución particular.

El artículo 3º de la Constitución particular estableció que el territorio del Estado de Veracruz se componía de los cantones de Acayucan, Coatepec, Córdoba, Cosamaloapan, Chicontepic, Huatusco, Jalapa, Jalacingo, Minatitlán, Misantla, Orizaba, Papantla, Zongolica, Tampico, Tantoyuca, Tuxpan, Tuxtla y Veracruz.

El Poder Legislativo residía en un Congreso compuesto de diputado electos de manera directa, propietario y suplente, uno por cada cincuenta mil habitantes o fracción que pase de veinticinco mil. El Gobernador duraría cuatro años y podría ser reelecto siempre que obtuviese más de dos terceras partes de los votos; su elección era popular directa. El Consejo de Gobierno que funcionaba durante el receso del Congreso, estaba formado por tres diputados. El Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, a su vez, se integraba por tres magistrados propietarios y tres supernumerarios. La división del Estado era en cantones y municipios. Se regula la responsabilidad de los funcionarios públicos y se mantiene el procedimiento de reforma constitucional en dos legislaturas, con la votación de dos tercios en ambas para proponer y aprobar la reforma correspondiente. Esta Constitución consta de

setenta y cinco artículos. Fue aprobada y promulgada el 18 de noviembre de 1857 en la Heroica Veracruz.

La Constitución de 1871

Se trata de una amplia reforma constitucional local que elevó a ciento cuarenta y cuatro artículos y dos transitorios el contenido del ordenamiento. El C. Lic. Francisco H. y Hernández, Gobernador del Estado Libre y Soberano de Veracruz Llave, el 18 de febrero de 1871 promulgó las reformas aprobadas en la H. Veracruz el 13 de febrero del mismo año.

Se regulas con todo detalle las atribuciones del gobernador y de la Legislatura, así como las figuras de secretario del Despacho o secretario de Gobierno, ayuntamientos, jefes políticos, jueces de primera instancia y la forma de sustituir a los altos funcionarios. Por cuanto a su elección se estableció lo siguiente:

Artículo 33. Los miembros de la Legislatura, del Tribunal Superior y de los Ayuntamientos, el Gobernador, los jefes políticos y los jueces de paz serán nombrados popularmente en elección directa, en los términos que disponga la ley orgánica respectiva.

Artículo 34. Para las elecciones de diputados, se dividirá el Estado en distritos cuarenta mil habitantes. La fracción que pase de veinte mil compondrá también un distrito.

Artículo 35. En toda clase de elecciones basta la simple mayoría, con tal que contenga una cuarta parte, a lo menos del total de los votos emitidos, para declarar electo que la haya obtenido. Si ninguno obtuviere ese número de votos, se hará segunda elección de mismo modo que la primera, no pudiendo figurar en ella como candidatos, sino los dos que hayan reunido mayor número.

Además, en el caso de la Legislatura del Estado, renovable cada dos años, se compondría de un presidente elegido por todos los ciudadanos veracruzanos.

También era atribución de la Legislatura nombrar, a propuesta en terna del Gobernador, al tesorero del Estado. La Diputación Permanente era presidida por el presidente de la Legislatura, la cual elegía a cinco diputados para integrarla como propietarios y suplentes.

El Tribunal Superior de Justicia estuvo formado por un presidente, cuatro magistrados propietarios, tres magistrados supernumerarios y un fiscal, cuyo escrutinio para su elección se realizaba junto con la del gobernador.

La Constitución de 1873

Expedida en Jalapa el 10 de octubre de 1873 por el Gobernador F. de Landero y Cos, aprobada un día antes por la Legislatura, eleva a ciento cuarenta y seis artículos y dos transitorios el contenido de la Constitución. Desaparece la figura de Presidente de la Legislatura de elección popular. El periodo de ejercicio constitucional del Gobernador es de cuatro años pudiendo ser reelecto una vez pasado un periodo igual.

El Tribunal Superior de Justicia se compondría ahora con un presidente, cinco magistrados propietarios, cinco magistrados supernumerarios y un fiscal.

Las reformas a la Constitución seguirían siendo aprobadas por la Legislatura siguiente a la que las propuso, en ambos casos por una mayoría calificada de dos tercios.

Los miembros de la Legislatura, del Tribunal superior y de los Ayuntamientos, el Gobernador y los jueces de paz serían nombrados popularmente en elección directa. En toda clase de elecciones bastaba la simple mayoría, con tal que contuviera una cuarta parte, a los menos, del total de los votos emitidos, para declarar electo a que la hubiese obtenido. Si ninguno obtuviere ese número de votos, se haría segunda elección del mismo modo que la primera, no pudiendo figurar en ella como candidatos, sino los dos que hubieran reunido mayor número.

En las elecciones de Ayuntamientos, los extranjeros avecindados tendrían voto activo y pasivo menos para los cargos de presidente o síndicos.

La Legislatura del Estado tenía facultad para conceder al Ejecutivo, por un tiempo limitado, las facultades extraordinarias que necesitase para salvar la situación, en casos de invasión, alteración del orden o peligro público, cabe destacar que todos los funcionarios públicos de elección popular, menos los municipales, recibirían por sus servicios la compensación que les designase la ley.

La Constitución de 1902

Las reformas a la Constitución particular promulgadas por el Gobernador Teodoro Dehesa el 29 de septiembre de 1902, fueron aprobadas dos días antes por la Legislatura, pero conforme a disposición transitoria expresa comenzó a regir a partir del 15 de noviembre de ese año. La Constitución quedó compuesta de ciento cuarenta y seis artículos, el transitorio ya expresado y un artículo económico que disponía su publicación mediante bando.

Se mantiene la segunda vuelta en las elecciones, en los términos regulados anteriormente; se mantienen los dos periodos de sesiones de la Legislatura; su atribución para aprobar el nombramiento de tesorero del Estado a propuesta en terna presentada por el Gobernador; se permite la reelección del Gobernador; el nombramiento de jefes políticos ya no requiere autorización del Congreso; los cargos de elección popular en los ayuntamientos siguen siendo honoríficos; y el procedimiento de reforma constitucional se mantiene entre dos legislaturas; los miembros de la Legislatura, los del Tribunal Superior, los de los Ayuntamientos, el Gobernador, y los jueces de paz, seguirían siendo nombrados popularmente en elección directa.

La Constitución de 1917

Consta de 141 artículos y siete transitorios. Estableció que la Legislatura estaría formada cuando menos por quince diputados, los cuales no podrían ser reelectos

de manera inmediata. La renovación de la Legislatura sería cada dos años y mantiene sus dos periodos de sesiones. Elimina el carácter honorífico de los cargos municipales e elección popular.

El territorio del Estado se dividió en Municipios -desaparecieron los jefes políticos-, sin perjuicio de las divisiones que, por razones de orden, estableciesen las leyes orgánicas y reglamentarias de los distintos ramos en la administración. La Ley orgánica de administración interior del Estado, fijaría el mínimum de la población y los demás requisitos necesarios para erigir nuevos Municipios.

Todos los habitantes del Estado, además de las garantías individuales que otorga la Constitución Federal de 5 de febrero de 1917, gozarían de los derechos que estableciese la Constitución local.

Los miembros de la Legislatura, los Ayuntamientos y el Gobernador, serían nombrados popularmente en elección directa, en los términos que dispusiese la Ley orgánica respectiva. Pero los Magistrados del Tribunal Superior, serían electos por la Legislatura en la forma que se señalará en seguida. Los Jueces Municipales serían nombrados por los Ayuntamientos en sus respectivas jurisdicciones.

Se mantiene la disposición de que, en toda clase de elecciones, bastaría la simple mayoría para declarar electo al que la hubiese obtenido, con tal que contenga esa mayoría una cuarta parte, a lo menos, del total de los votos emitidos. Si ninguno obtuviere tal número de votos, se haría segunda elección del mismo modo que la primera, no pudiendo figurar en ella como candidatos sino los dos que hayan tenido mayor número.

El Tribunal Superior de Justicia se compondría de nueve Magistrados, debiendo ser presidido por el que eligiese el mismo Cuerpo; el presidente duraría un año en su encargo, pudiendo ser reelecto. Los Magistrados que componen el Tribunal Superior de Justicia del Estado y el Procurador General de Justicia, serían

nombrados por la Legislatura en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurren, cuando menos, las dos terceras partes del número total de sus miembros. La elección se haría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, previa discusión de las candidaturas presentadas. Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetiría entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Los Jueces de primera Instancia, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia y tendrán los requisitos que exija la Ley. El Ministerio Público sería desempeñado por el Procurador General y los Agentes de dicho Ministerio.

En el caso de los ayuntamientos municipales, el Ejecutivo del Estado podría nombrar Inspectores con el objeto de examinar la contabilidad, verificar las entradas y salidas de los fondos, vigilar los servicios públicos, de informar sobre las faltas que en todos los ramos encontraren, de acuerdo, en cada caso, con las instrucciones que recibiesen.

La Legislatura del Estado debería expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de la región, sin contravenir a las bases establecidas en la propia Constitución particular conforme a la Constitución general, las cuales regirían el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo.

VI. Reflexiones finales

La historia y la identidad local de Veracruz se encuentra entrañablemente vinculada a la historia y la identidad nacional. Veracruz es parte de México y, por las razones expuestas, México no se entiende sin Veracruz.

Las constituciones particulares de Veracruz están en función de las constituciones generales de la República federal; incluso, cuando no hubo constituciones particulares, fue porque la República Mexicana adquirió una organización

centralizada o unitaria. De tal suerte que las decisiones políticas fundamentales de la República están reflejadas en las constituciones de los integrantes del Pacto Federal.

El estado de Veracruz no ha sido ajeno a reformas integrales de su Constitución particular a lo largo de su historia. No es extraño, entonces, que la reforma integral del año 2000 a la Constitución de Veracruz de 1917, haya reducido de 141 a 84 el número de sus artículos, pero con notables aportaciones que son motivo de nuevas investigaciones y reflexiones.

Finalmente, hay que tener en cuenta que las reformas a la Constitución general normalmente tienen un impacto en las particulares de los Estados y, ahora, de la Ciudad de México. Pero esto es, también, materia de nuevos estudios y cavilaciones.

VII. Bibliografía

Aguilar Sánchez, Martín, Ortiz Escamilla, Juan (Coordinadores), **Historia General de Veracruz**, Gobierno del Estado de Veracruz, Secretaría de Educación de Veracruz, Universidad Veracruzana, México 2011.

Arteaga Nava, Elisur, **Derecho Constitucional**, Oxford University Press, Harla México, 1998.

Barceló Rojas, Daniel A. (Estudio y compilación), **VERACRUZ. Revolución y Constitución en las entidades federativas**, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2016.

Blázquez Domínguez, Carmen, Celaya Nández, Yovana, Velasco Toro, José Manuel, **Historia breve. Veracruz**, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición 2011, Primera reimpresión 2012, México.

Carpizo, Jorge, **La Constitución Mexicana de 1917**, Editorial Porrúa, Décimaprimera edición, México 1998.

Castellanos Hernández, Eduardo, **Formas de Gobierno y Sistemas Electorales**, tres tomos, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, México.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, 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, México,

Constitución Política de la Monarquía Española, Edición conmemorativa en su Bicentenario, Instituto de Estudios Constitucionales, Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, México 2012.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Abril 2016, Secretaría de Gobernación, Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la federación, México.

Galeana, Patricia (Compiladora), **México y sus constituciones**, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, corregida y aumentada, México 2003.

González Oropeza, Manuel, **Digesto Constitucional Mexicano. Veracruz de Ignacio de la Llave**, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2016.

Martí Capitanachi, Luz del Carmen, Gidi Villarreal, Emilio, Valencia Carmona, Salvador, **Veracruz. Historia de las instituciones jurídicas**, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, LXI Legislatura, Comisión especial Encargada de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana del Senado de la República, México 2010.

O'Gorman, Edmundo, **Historia de las Divisiones Territoriales de México**, Editorial Porrúa, Séptima edición, México 1994.

Quórum Legislativo 115, La Constitución de 1917: Revolución y nuevo orden jurídico. Documentos, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, julio 2015.

Quórum Legislativo 116, Revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, julio 2016.

Rabasa, Emilio O., **Historia de las Constituciones Mexicanas**, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1994.

Los gobiernos de coalición en las constituciones de las entidades federativas.

Gobernar en coalición significa fortalecer los valores democráticos: respetar la diversidad, el diálogo, la negociación, la integración, la confianza, el acuerdo, la tolerancia, la solidaridad y el civismo político

Jordi Matas Dalmases

SUMARIO: 1. Antecedentes. 2. Las coaliciones de gobierno y su diseño legislativo en un sistema presidencial. 3. La Constitución General. 4. Las Constituciones particulares. 5. La legislación local. 6. Conclusiones. 7. Fuentes.

1. Antecedentes

El tema que ahora nos ocupa, el gobierno de coalición en las constituciones de las entidades federativas, impacta y modifica de manera directa varias decisiones políticas fundamentales asumidas, según nuestra tradición política e institucional, desde el texto mismo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En primer lugar, respecto del sistema presidencial de gobierno, adoptado en la Constitución General y reproducido en el ámbito de las constituciones particulares de las entidades federativas, incluido el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, desde las reformas de 1996¹⁹⁴. Pero, igualmente, en la distribución del poder político entre los actores políticos y los titulares de los órganos formales de poder, tanto de los órganos centrales del poder del Estado federal mexicano como de sus órganos descentralizados, las entidades federativas, y por lo tanto en nuestro sistema federal mismo. De tal suerte que, en rigor, estamos hablando, una vez más, de una forma de reorganización del Estado nacional, es decir, que estamos en el campo también de la Teoría del Estado. Es decir, interrogarnos si los nuevos

¹⁹⁴ Consultar: Castellanos Hernández Eduardo, *Las reformas de 1996*.

diseños institucionales corresponden o coadyuvan a la consecución de los fines del Estado democrático de derecho en cuya construcción y reconstrucción cotidiana nos encontramos.

Acudo por ello a un libro clásico, *Teoría del Estado*, de Hermann Heller, quien al referirse al método de estudio de esta disciplina o rama del derecho señala el método racional-normativo y el histórico-sociológico, concluyendo “que, desde comienzos del siglo XIX, la consideración histórico social aparece decididamente en primer plano”¹⁹⁵. Sin embargo, el método de análisis adoptado en esta contribución es el racional-normativo aunado al del derecho comparado, por razones de falta de tiempo y recursos para aplicar el método histórico-sociológico respecto de la realidad en el funcionamiento de los gobiernos de coalición en el orden local de gobierno. La investigación político-social y empírica es un programa de investigación de campo ambicioso que está por realizarse, como sucedió, en su momento, con el estudio de las alianzas electorales a nivel local al que con frecuencia se acude cuando se aborda el tema de las demás alianzas o coaliciones¹⁹⁶.

El antecedente obligado para el estudio de los gobiernos de coalición es la forma de gobierno: parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo o semiparlamentarismo¹⁹⁷. Es natural, entonces, constatar que las coaliciones de gobierno hayan surgido primeramente en los gobiernos de tipo parlamentario como adelante lo veremos, entre otros, en los libros de Maurice Duverger o Arend Lijphart. Los sistemas de tipo presidencial habían sido tradicionalmente refractarios a la coalición, más aún si funcionaban en sistemas electorales de mayoría relativa y había un partido dominante; además, existen concepciones constitucionales del presidencialismo que lo consideran totalmente ajeno a los gobiernos de coalición, aunque también haya quienes ni siquiera consideren que sea necesario reformar la Constitución para formar coaliciones en un sistema presidencial.

¹⁹⁵ Ob. cit., Fondo de Cultura Económica, p. 35.

¹⁹⁶ Consultar: Reynoso, Diego, *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*.

¹⁹⁷ Consultar: *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, p. 41 y siguientes.

De cualquier forma, la realidad de los resultados electorales en México, que han conducido a los “gobiernos divididos”¹⁹⁸, así como la dificultad para materializar la gobernabilidad democrática ante este escenario, le ha impuesto a los sistemas constitucionales de tipo presidencial en diferentes partes de América Latina¹⁹⁹, la necesidad de las coaliciones de gobierno, que desde luego -en el caso de México y otros países de tipo federal- se extiende al caso de las entidades federativas.

Esto es, las coaliciones de gobierno, consecuencia directa de las coaliciones electorales y de las coaliciones parlamentarias, han llegado para quedarse; al menos en el texto de la Constitución General y de once de las particulares en nuestras entidades federativas donde ya están. Pero la cuestión es dilucidar si los textos constitucionales y legales vigentes son suficientes para regular esta nueva figura de la realidad político institucional del presidencialismo en vías de parlamentarización.

2. Las coaliciones de gobierno y su diseño legislativo en un sistema presidencial

Según Maurice Duverger²⁰⁰, las coaliciones, o alianzas como él las llama, pueden ser electorales, parlamentarias y de gobierno. En México, durante el periodo del presidencialismo autoritario y hegemónico o dominante, según la tipología que se adopte y la etapa histórica que se aluda, las alianzas o coaliciones electorales tuvieron la función de cubrir el autoritarismo y la hegemonía con una fórmula en principio a todas luces democrática: las coaliciones electorales.

Sin embargo, dichas coaliciones electorales nunca se volvieron coaliciones de gobierno. Si acaso pudieron ser, sin que fuese necesario y mucho menos indispensable por un largo periodo, coaliciones parlamentarias. Ciertamente, es posible decir que la aprobación de una ley, decreto, acuerdo o punto de acuerdo en un órgano legislativo nacional, habitual o necesariamente cuando un solo grupo

¹⁹⁸ Consultar: *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*.

¹⁹⁹ Consultar: *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional; Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, así como *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*.

²⁰⁰ *Los partidos políticos*, pp. 355-376.

parlamentario no tiene mayoría absoluta, implica una coalición parlamentaria para su aprobación. Pero no ha habido, sino hasta los inicios de la pluralidad partidista, una vez adoptado el sistema mixto con dominante mayoritario para la elección de los diputados federales y locales, más que coaliciones parlamentarias, sin duda, e intentos efímeros de coaliciones de gobierno²⁰¹, a pesar de la existencia reiterada de alianzas o coaliciones electorales. Esto trae como consecuencia la ausencia de este tipo de concertaciones, propias de los regímenes parlamentarios, como ya se ha dicho, en nuestro sistema presidencial.

Sin embargo, Jorge Carpizo, al escribir, en 2010, el prólogo de un libro sobre el tema que nos ocupa, afirmó incluso: “No hacen falta reformas constitucionales o legales para alcanzar coaliciones de gobierno. Es una cuestión fundamentalmente de cultura, pragmatismo y realidad políticas. Lo esencial es la voluntad de los diversos actores políticos, en virtud de que en dicho juego son muchos los que obtienen beneficios; en primer lugar la sociedad, después esos actores políticos. Los incentivos para formar coaliciones son muy grandes”.²⁰²

Arend Lijhpart, en *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*²⁰³, da cuenta de los siguientes tipos de coaliciones necesariamente vinculados con los resultados electorales y la integración de los gabinetes de gobierno:

- ▶ Coaliciones ganadoras mínimas
- ▶ Coaliciones de tamaño mínimo
- ▶ Coaliciones con el menor número de partidos
- ▶ Coaliciones de distancia mínima

²⁰¹ Durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) del Partido Revolucionario Institucional, durante un breve periodo el procurador general de la República provino del Partido Acción Nacional. El presidente Vicente Fox (2000-2006) del Partido Acción Nacional triunfó en las elecciones en alianza electoral con el Partido Verde Ecologista de México que, al no formar parte del gobierno correspondiente, buscó una nueva alianza electoral con el Partido Revolucionario Institucional que hasta la fecha mantiene.

²⁰² Pérez Farca, Tania de la Paz, *Las coaliciones de gobierno. Una necesidad mexicana*, pp. XV-XVI.

²⁰³ Ariel Ciencia Política, pp. 96-111.

- ▶ Coaliciones ganadoras conectadas y mínimas
- ▶ Coaliciones políticamente viables

En su análisis de treinta y seis democracias, Lijphart incluye sólo cinco sistemas presidenciales, por lo que considera provisional su siguiente conclusión: “Estados Unidos, Costa Rica y Venezuela poseen un nivel de dominio del ejecutivo muy inferior del que cabía esperar, en base a su frecuencia de gabinetes de tipo mayoritario. Francia muestra la combinación de características opuesta. La explicación de los tres primeros parece ser una característica intrínseca del presidencialismo: sus gabinetes son parcialmente mayoritarios -de mayoría mínima y de un solo partido- por definición... pero su separación de poderes contribuye al rasgo consensual del equilibrio entre ejecutivo y legislativo”. En su libro, publicado en inglés en 1999, el autor en cita aporta la distinción entre democracias de mayoría y democracias de consenso. No me cabe duda de que los gobiernos de coalición en un sistema presidencial son una forma de construir a su interior democracias de consenso.

En este sentido se encuentran las innovaciones y temas de debate constitucional del anteproyecto de los académicos Daniel Barceló y Diego Valadés²⁰⁴, al proponer una regulación legislativa de los gobiernos de coalición en nuestro sistema presidencial que incluya:

- ▶ Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición
- ▶ Consejo Político del Gobierno de Coalición
- ▶ Sesión de interpelación
- ▶ Sesión de control del gobierno
- ▶ Opinión de los Senadores sobre las cualidades del Secretario de Gobernación
- ▶ Conferencia de Presidentes de las Comisiones senatoriales

²⁰⁴ *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición.*

- ▶ Votación nominal por mayoría relativa para la ratificación colectiva de los Secretarios de Estado
- ▶ Procedimiento legislativo del Gabinete del gobierno de coalición
- ▶ Procedimiento reglamentario del Gabinete del gobierno de coalición
- ▶ Desaprobación de los Secretarios del Gabinete del gobierno de coalición

La necesidad de estas figuras legislativas, o incluso reguladas desde el texto constitucional, me parece indispensable para hacer funcionar realmente gobiernos de coalición y no solamente gobiernos de composición multipartidista pero sometidos a la voluntad presidencial o del gobernador de la entidad. Desafortunadamente, como constataremos más adelante, las regulaciones constitucionales y legislativas locales existentes de las que se da cuenta más adelante, no recogen las nuevas figuras, indispensables, reitero, propuestas en sede académica por Barceló y Valadés.

3. La Constitución general

Conforme la pluralidad democrática partidista se formó y avanzó, fue necesario, indispensable, sin duda, la coalición parlamentaria para lograr la aprobación, primero, de reformas constitucionales y más tarde también legislativas²⁰⁵. La mayoría calificada de dos tercios empezó a cumplir su función, cuando el partido dominante ya no alcanzó los dos tercios y, más todavía, cuando ya ni siquiera logró la mitad más uno de los votos en ambas cámaras federales. En este contexto surge, al inicio de la presente administración, *Pacto por México*.

*Pacto por México*²⁰⁶ tiene por lo menos, entre muchas otras, dos primicias: es la concertación política más importante, por sus alcances²⁰⁷, desde el Congreso Constituyente de 1916-17, sin dejar de reconocer la importancia de la concertación

²⁰⁵ El Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría calificada de dos tercios en la Cámara de Diputados en 1988 y la mayoría absoluta en 1997.

²⁰⁶ Consultar: pactopormexico.org

²⁰⁷ Consultar: *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, pp. 458-479.

política que significó, igualmente, al interior del grupo revolucionario triunfante, la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929.

Pero la creación del PNR se limitó a las cuestiones político electorales, sin duda para el reparto del poder al interior del grupo revolucionario triunfante, como ya lo he dicho, como igualmente se limitaron a estas cuestiones político-electorales las reformas de 1996 y las inmediatas anteriores: la de 1994, la de 1993 o la de 89-90. Incluso, aunque la fuerza de los partidos opositores era distinta, también la de 1977.

De *Pacto por México*, pues, no sólo surge la más importante concertación política, sino que también surge el primer programa de gobierno de coalición, sustentado en una coalición parlamentaria que permitió las reformas constitucionales y legislativas bien conocidas del inicio de la presente administración federal²⁰⁸.

Como resultado de dicha concertación, uno de los acuerdos o compromisos fue la regulación de los gobiernos de coalición a nivel federal. En tanto que los gobiernos de coalición a nivel local han tenido una suerte constitucional y programática menos directa y clara, aunque sin duda hayan incluido la distribución de cargos de gobierno entre los partidos coaligados a nivel local, es decir, lo que los chilenos, durante la etapa posterior a la dictadura del general Pinochet, llamaron “cuoteo”²⁰⁹. Evidencias empíricas que deben ser detectadas y evaluadas con detalle en una nueva investigación cuando sea posible.

La presente administración federal ha incluido mayoritariamente secretarios y subsecretarios de Estado provenientes del mismo partido político al que pertenece el titular del Ejecutivo federal y, excepcionalmente, de uno de los partidos políticos con los que formó alianza electoral el año 2012, pero sin que mediase de manera pública documento alguno para que este partido forme parte del gobierno federal ejecutivo. Por lo que no se puede hablar de un gobierno de coalición sino tan solo de la inclusión de militantes de otro partido, con el que anteriormente hubo una coalición electoral, sujetos a la voluntad presidencial no a compartir el poder ni a

²⁰⁸ Consultar: Zamitis Gamboa, Héctor (Coordinador), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*.

²⁰⁹ *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, pp. 133-164.

cogobernar con él; probablemente lo mismo ha sucedido en la mayoría de los casos de gobiernos de coalición a nivel local.

Los dos principales partidos de oposición con los que se suscribió el *Pacto por México* no formaron parte del gabinete presidencial, pero el programa de gobierno, sin duda, es el resultado de los compromisos asumidos en *Pacto por México*. Encontramos así la situación paradójica de una coalición parlamentaria que no se convierte en coalición de gobierno pero que, sin duda, aporta y sostiene un programa de gobierno. Por lo que, desde luego, formal y materialmente, se trata de un antecedente inmediato de los gobiernos de coalición que podrían formarse en México a partir de diciembre de 2018.

4. Las Constituciones particulares

De las constituciones de las entidades federativas, sólo once regulan en su texto la formación de gobiernos de coalición. Se trata, después de una consulta a las páginas de los congresos locales respectivos, de las siguientes entidades:

- | | |
|--------------------|------------------|
| • Aguascalientes | Baja California |
| • Ciudad de México | Chiapas |
| • Chihuahua | Estado de México |
| • Morelos | Oaxaca |
| • Puebla | Quintana Roo |
| • Sonora | |

Consecuentemente, son mayoría -21- las constituciones que no contemplan la figura de los gobiernos de coalición en las siguientes entidades:

- | | |
|-----------------------|------------|
| • Baja California Sur | Campeche |
| • Coahuila | Colima |
| • Durango | Guanajuato |
| • Guerrero | Hidalgo |
| • Jalisco | Michoacán |
| • Nayarit | Nuevo León |

- Querétaro
 - Sinaloa
 - Tamaulipas
 - Veracruz
 - Zacatecas
- San Luis Potosí
 - Tabasco
 - Tlaxcala
 - Yucatán

Si en la Constitución General las disposiciones relativas a los gobiernos de coalición se encuentran en las facultades del Senado y del Ejecutivo (artículos 76, fracción II, y 89, fracciones II y XVII), en las constituciones locales dichas disposiciones se encuentran, normalmente, en las atribuciones del Congreso y en las atribuciones del Gobernador. Sin embargo, en Chihuahua, Puebla y Quintana Roo sólo se encuentra en las facultades del Gobernador y, en Morelos, sólo en las facultades del Congreso.

En las siguientes entidades, el Congreso sólo aprueba el convenio y el programa de gobierno de coalición:

- Aguascalientes
- Morelos
- Puebla
- Quintana Roo
- Chihuahua

En tanto que, en las siguientes entidades, no hay aprobación del programa de gobierno, pero sí ratificación de los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo:

- Baja California (sólo registra y da seguimiento a las políticas públicas convenidas)
- Sonora
- Ciudad de México

En otras entidades, se ratifican los nombramientos y también el convenio y el programa:

- Chiapas (excepto el gabinete de Seguridad Pública)
- Estado de México (excepto el titular de Seguridad Pública)
- Oaxaca

La mayoría requerida para dichas ratificaciones sólo es mayoría simple o relativa, con excepción de Chihuahua que establece una mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado, en tanto que Baja California dispone que, en caso de no ratificación de un cargo en dos ocasiones continuas, el Gobernador libremente hará la designación.

La Ciudad de México es el único caso en el que la Constitución se refiere a la ley de la materia, es decir, a una ley de gobiernos de coalición, aunque no la denomine así expresamente. Chihuahua se refiere de manera general a “esta Constitución y las leyes que de ella emanen”.

En la mayoría de las entidades se regula de manera expresa la facultad del Ejecutivo de optar en cualquier momento por un gobierno de coalición. Sólo en el caso de Baja California se establece que debe ocurrir dentro de los 90 días siguientes a la instalación de la Legislatura, en tanto que en Morelos queda de manera implícita.

Las causas de disolución del gobierno de coalición, cuando se señalan, se regulan en el propio convenio, cuando no se hace esto queda implícito, salvo en la Ciudad de México donde es atribución del jefe de Gobierno quien “podrá disolver a la totalidad del gabinete”.

Por cuanto a la vinculación expresa entre coalición electoral y coalición de gobierno, sólo la Constitución de la Ciudad de México establece que al registrar una coalición electoral, los partidos “podrán convenir optar por la integración de un gobierno de coalición”. Sin embargo, el texto del proyecto de Constitución de la Ciudad de México, aunque reducido en el texto aprobado en esta parte de gobiernos de coalición, tampoco aportaba elementos suficientes para materializar y dar una identidad propia a los gobiernos de coalición que surjan en la Ciudad de México; al

efecto, se transcribe la parte relativa tanto del proyecto de Constitución como de la Constitución aprobada.

El texto expreso de la regulación de los gobiernos de coalición en las Constituciones locales, es el siguiente²¹⁰:

AGUASCALIENTES

Artículo 27.- Son facultades del Congreso:

(REFORMADA, P.O. 28 DE JULIO DE 2014)

XXXI.- Aprobar, mediante el voto de la mayoría de los diputados presentes, el convenio y el programa de gobierno de coalición que, en su caso, celebre el Gobernador con uno o varios partidos políticos representados en el Congreso del Estado;

Artículo 46. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

(REFORMADA, P.O. 28 DE JULIO DE 2014)

XIX.- En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado.

(REFORMADO, P.O. 8 DE NOVIEMBRE DE 2016)

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición;

BAJA CALIFORNIA

²¹⁰ El texto de las constituciones de las entidades federativas fue consultado en las páginas de los congresos locales de los estados de la República, durante los días 2 al 6 de febrero de 2018. En el caso de la Constitución de la Ciudad de México, la consulta se realizó tanto en la página oficial de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, como en la publicación editada y actualizada por Miguel Carbonell (IIJ-UNAM) que aparece en el apartado de fuentes.

Artículo 27.- Son facultades del Congreso:

III.- Facultar al Ejecutivo con las limitaciones que crea necesarias, para que por sí o por apoderado especial, represente al Estado en los casos que corresponda.

En caso de que el Gobernador del Estado, dentro de los noventa días siguientes a la instalación de cada legislatura constitucional, opte por un Gobierno de Coalición, acordará las políticas públicas convenidas, turnándolas para su registro y seguimiento al Congreso del Estado.

XXXII.- Ratificar, en un plazo de diez días naturales a partir de que los reciba, los nombramientos que el Gobernador haga del Secretario de Desarrollo Social y del Director de Control y Evaluación Gubernamental. Vencido el plazo anterior, sin que se haya emitido resolución alguna, se entenderá como ratificado el aspirante propuesto.

El Congreso podrá acordar la no ratificación de los aspirantes propuestos, hasta en dos ocasiones continuas respecto al cargo que se proponga, en cuyo caso el Gobernador procederá libremente a hacer la designación correspondiente.

Cuando el Gobernador opte por el Gobierno de Coalición, ratificará a los Titulares de las Dependencias del Poder Ejecutivo, en los términos que dispongan esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

Artículo 49.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

X.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios y demás funcionarios y empleados cuyo nombramiento y remoción no corresponda a otra autoridad. Los nombramientos del Secretario de Desarrollo Social, y del Director de Control y Evaluación Gubernamental, estarán sujetos a la ratificación del Congreso conforme lo señala esta Constitución;

Cuando opte por el Gobierno de Coalición, someterá a cada uno de los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Estatal, por separado a ratificación del

Congreso del Estado por mayoría simple de los miembros presentes. Si en el primer nombramiento no se alcanzara la mayoría de votos, el Gobernador del Estado hará un segundo nombramiento distinto, que deberá ser votado en los mismos términos y condiciones que el primero; si el segundo nombramiento no alcanzara la mayoría de votos, el Gobernador del Estado hará el nombramiento definitivo;

BAJA CALIFORNIA SUR

Los artículos 64 y 79 de la Constitución Particular del Estado de Baja California Sur que regulan las facultades del Congreso y del Gobernador, respectivamente, no consideran la posibilidad de aprobar u optar por la integración de gobiernos de coalición.

CAMPECHE

Los artículos 54 y 71 de la Constitución particular del Estado de Campeche relativos a las facultades del Congreso y atribuciones del Gobernador, respectivamente, no regulan la posibilidad de optar el Ejecutivo y aprobar el Congreso gobiernos de coalición.

CIUDAD DE MÉXICO

GOBIERNO DE COALICIÓN EN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CDMX

B. Gobierno de Coalición

1. El Poder Ejecutivo podrá formar un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso local, de acuerdo a lo establecido por la ley, a fin de garantizar mayorías en la toma de decisiones de gobierno, así como la gobernabilidad democrática.
2. El gobierno de coalición es un cuerpo colegiado integrado por las personas titulares de las Secretarías de la Administración Pública local, propuestas por la Jefatura de Gobierno y ratificadas por el pleno del Congreso de la ciudad, el cual obliga a los poderes legislativo y ejecutivo a garantizar un gobierno democrático y efectivo, así como la buena administración.

3. Corresponde al Gabinete el refrendo, mediante acuerdo de la mayoría simple de sus integrantes, de las iniciativas, decretos, proyectos de ingresos y de presupuesto de egresos, observaciones a leyes y decretos, expedición de reglamentos y remoción de una o más de las personas titulares de las Secretarías (énfasis propio).

4. La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá disolver a la totalidad del Gabinete.

5. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes del Congreso de la ciudad. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

6. Las y los diputados y los grupos parlamentarios podrán declararse en oposición parlamentaria para ejercer una función crítica y plantear alternativas políticas. Tendrán acceso a los medios de comunicación y el derecho de réplica en los mismos, además de las prerrogativas que la ley orgánica del Congreso establezca y las atribuciones que les confiera esta Constitución. Dicha declaración procederá dentro del primer año legislativo y deberá reunir los requisitos que establezca la ley.

7. El Congreso podrá aprobar por mayoría absoluta, mociones de interpelación sobre actos de la o el Jefe de Gobierno, para su consideración en gabinete, quien deberá responder en un plazo de diez días hábiles. En caso contrario, estará obligado a comparecer ante el pleno.

8. El Congreso podrá ejercer moción de censura para destituir, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, a la totalidad del gabinete. Asimismo, deberá ratificar a las personas titulares propuestas por la o el Jefe de Gobierno, en un plazo no mayor a treinta días naturales posteriores al de la destitución (énfasis propio).

GOBIERNO DE COALICIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA CDMX

B. Gobierno de coalición

1. La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá optar, en cualquier momento, por gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso local, **de acuerdo a lo establecido por la ley**, a fin de garantizar mayorías en la toma de decisiones de gobierno, así como la gobernabilidad democrática.

2. El gobierno de coalición es un cuerpo colegiado conformado por las personas titulares de las dependencias de la administración pública local, a propuesta de la persona titular de la Jefatura de Gobierno y ratificadas por el pleno del Congreso de la ciudad.

En el registro de una coalición electoral, los partidos políticos deberán registrar una plataforma electoral y podrán convenir optar por la integración de un gobierno de coalición, en caso de que la persona postulada para asumir la Jefatura de Gobierno resulte electa.

Los compromisos establecidos en el convenio de coalición serán regulados en los términos de la ley en la materia.

3. La persona titular de la Jefatura de Gobierno podrá disolver a la totalidad del gabinete.

4. **Las y los diputados y los grupos parlamentarios podrán declararse en oposición parlamentaria para ejercer una función crítica y plantear alternativas políticas.**

COAHUILA

Los artículos 67 y 82 de la Constitución particular del Estado de Coahuila, relativos a las atribuciones del Poder legislativo y a facultades del Gobernador, respectivamente, no regulan la formación de gobiernos de coalición.

COLIMA

El texto reordenado y consolidado de la Constitución Particular del Estado de Colima mediante decreto publicado el 27 de diciembre de 2017, regula las facultades generales del Congreso en los artículos 33 y 34 y las del Gobernador en el artículo 58, pero en ningún caso considera la posibilidad de aprobar u optar por un gobierno de coalición.

CHIAPAS

Artículo 45.- Son atribuciones del Congreso del Estado:

XXXVI. Ratificar los nombramientos que el Gobernador haga de los funcionarios que integren el gobierno de coalición, con excepción del gabinete de seguridad pública.

Artículo 59.- Son facultades y obligaciones del Gobernador, las siguientes:

XXIII. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la Administración Pública del Estado siempre y cuando no se haya optado por establecer un gobierno de coalición.

XXXV. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado de Chiapas; El gobierno se regulará por el convenio y el programa de coalición, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado de Chiapas. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

CHIHUAHUA

Artículo 93.- Son facultades y obligaciones del gobernador:

XIX. En cualquier momento optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado, de acuerdo a lo establecido por la Ley, a fin de garantizar mayorías en la toma de decisiones de gobierno, así como la gobernabilidad democrática.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado.

En el registro de una coalición electoral, los partidos políticos deberán registrar una plataforma electoral y podrán convenir optar por la integración de un gobierno de coalición, en caso de que la persona postulada para asumir el cargo de Gobernador resulte electa. [Fracción reformada mediante Decreto No. LXV/RFCNT/0374/2017 VIII P.E publicado en el P.O.E. No. 69 del 30 de agosto de 2017]

DURANGO

Los artículos 82 y 98 de la Constitución Particular del Estado de Durango que regulan las facultades del Congreso y del Gobernador, respectivamente, no consideran la posibilidad de aprobar u otra por un gobierno de coalición.

ESTADO DE MÉXICO

Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

LI. Ratificar los nombramientos que el Gobernador haga de los servidores públicos que integren su gabinete, cuando opte por un gobierno de coalición, con excepción del titular en el ramo de seguridad pública. (Reformada mediante decreto número 102 de la “LIX” Legislatura, publicado en la Gaceta del Gobierno el 25 julio de 2016) (Adicionada mediante decreto número 437 de la “LVIII” Legislatura, publicado en la Gaceta del Gobierno el 08 de junio de 2015)

Artículo 77.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

XLVIII. Optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en la Legislatura del Estado. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los Diputados presentes en la sesión del pleno de la Legislatura donde se discuta. Si la Legislatura se encontrara en receso la Diputación Permanente convocará de inmediato a la Legislatura del Estado a un periodo extraordinario. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición. (Reformada mediante decreto número 102 de la “LIX” Legislatura,

publicado en la Gaceta del Gobierno el 25 julio de 2016) (Adicionada mediante decreto número 437 de la “LVIII” Legislatura, publicado en la Gaceta del Gobierno el 08 de junio de 2015)

GUANAJUATO

Los artículos 63 y 77 de la Constitución particular del Estado de Guanajuato relativos a las facultades del Congreso del Estado y a las facultades y obligaciones del Gobernador del estado, respectivamente, no regulan la formación de gobiernos de coalición.

GUERRERO

Los artículos 61 y 91 de la Constitución particular del estado de Guerrero relativos a las atribuciones del Congreso y del Gobernador del estado, respectivamente, no contemplan las de aprobar u optar por un gobierno de coalición.

HIDALGO

Los artículos 56 y 71 de la Constitución particular del estado de Hidalgo relativos a las facultades del Congreso y a las facultades y obligaciones del Gobernador, respectivamente, no contemplan la posibilidad expresa de formación de gobiernos de coalición.

JALISCO

Los artículos 35 y 50 de la Constitución particular del Estado de Jalisco, relativos a las facultades soberanas del Congreso y a las facultades y obligaciones del Gobernador del estado, respectivamente, no contemplan la posibilidad formal de gobiernos de coalición.

MICHOACÁN

Los artículos 44 y 60 de la Constitución particular del Estado de Michoacán, relativos a las facultades del Congreso y a las facultades y obligaciones del Gobernador, no contemplan la formación de gobiernos de coalición.

MORELOS

Artículo 40.- Son facultades del Congreso:

LVIII.- Recibir las propuestas que formule el Gobernador Constitucional del Estado, respecto de Iniciativas de Leyes Generales, de competencia concurrente, o sus reformas, así como del convenio y programa de Gobierno de Coalición, en este último caso para su aprobación, dando a las mismas el tratamiento legislativo que en el ámbito estatal se previene en esta Constitución;

El artículo 70 de la Constitución particular, relativo a las facultades del Gobernador del Estado, no regula de manera específica la atribución de optar por un gobierno de coalición prevista en el artículo 40.

NAYARIT

Los artículos 47 y 69 de la Constitución particular del Estado de Nayarit, relativos a las atribuciones de la Legislatura así como a las facultades y obligaciones del Gobernador, no regulan la formación de gobiernos de coalición.

NUEVO LEÓN

Los artículos 63 y 85 de la Constitución particular del Estado de Nuevo León, relativos a las atribuciones que corresponden al Congreso y al Ejecutivo, respectivamente, no contemplan la formación de gobiernos de coalición.

OAXACA

Artículo 59.- Son facultades del Congreso del Estado:

XXXIV.- Ratificar los nombramientos que el Gobernador del Estado haga de los Secretarios de Despacho en caso de que se opte por un gobierno de coalición; Fracción derogada mediante Decreto número 2049, aprobado el 15 de septiembre del 2016 y publicado en el Periódico Oficial número 42 segunda sección del 15 de octubre de 2016) Fracción XXXIV reformada mediante decreto Número 739 aprobado por la LXIII Legislatura Constitucional del Estado el 30 de septiembre del 2017 y publicado en el Periódico Oficial Extra del 30 de noviembre del 2017.

Artículo 79.- Son facultades del Gobernador:

XXVI.- En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes en el Congreso del Estado. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición; Fracción XXVI reformada mediante decreto Número 1263 aprobado el 30 de junio del 2015 y publicado en el Periódico Oficial Extra del 30 de junio del 2015.

PUEBLA

El artículo 57 de la Constitución particular del Estado de Puebla, relativo a las facultades del Congreso, no regula de manera específica la atribución con respecto a los gobiernos de coalición, cuya formación sí se encuentra prevista en el artículo 79, fracción XVIII.

Artículo 79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

XVIII.- En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición (Esta Fracción fue derogada por Decreto publicado en el P.O.E el 05/mar/2001 y reformada el 29/julio/2015).

QUERÉTARO

Los artículos 17 y 22 de la Constitución particular del Estado de Querétaro, relativos a las facultades de la Legislaturas y a las facultades y obligaciones del Gobernador del estado, respectivamente, no contemplan la formación de gobiernos de coalición.

QUINTANA ROO

El artículo 75 de la Constitución particular del Estado de Quintana Roo, relativo a las facultades de la Legislatura del Estado, no regula de manera específica los gobiernos de coalición a que se refiere el artículo 90 del mismo ordenamiento.

Artículo 90.- Son facultades del Gobernador:

XIX.- En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición (Fracción adicionada POE 30-07-2013. Derogada POE 01-08-2016. Reformada POE 25-06-2016, 21-09-2017).

SAN LUIS POTOSÍ

Los artículos 57 y 80 de la Constitución particular del Estado de San Luis Potosí, relativos a las atribuciones del Congreso y del Gobernador del Estado, respectivamente, no contemplan la formación de gobiernos de coalición.

SINALOA

Los artículos 43 y 65 de la Constitución particular del Estado de Sinaloa, relativos a las facultades exclusivas del Congreso del Estado, así como a las facultades y obligaciones del Gobernador Constitucional del Estado, respectivamente, no contemplan la formación de gobiernos de coalición.

SONORA

Artículo 64. El Congreso tendrá facultades:

XX.- Ratificar los nombramientos que realice el Gobernador del Estado de los Secretarios y titulares de las Entidades Paraestatales, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición.

Artículo 79.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

XXIV.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios y Subsecretarios, cuando no opte por un gobierno de coalición. Integrar y remitir al Congreso del Estado la terna a que se refiere el artículo 98 de esta Constitución.

TABASCO

Los artículos 36 y 51 de la Constitución particular del Estado de tabasco, relativos a las facultades del Congreso, así como a las facultades y obligaciones del Gobernador, respectivamente, no contemplan la formación de gobiernos de coalición.

TAMAULIPAS

Los artículos 58 y 91 de la Constitución particular del Estado de Tamaulipas, relativos a las facultades del Congreso y a las facultades y obligaciones del Gobernador, no regulan la formación de gobiernos de coalición.

TLAXCALA

Los artículos 54 y 70 de la Constitución particular del Estado de Tlaxcala, relativos a las facultades del Congreso y a las facultades y obligaciones del Gobernador, respectivamente, no regulan la formación de gobiernos de coalición.

VERACRUZ

Los artículos 33 y 39 de la Constitución Particular del Estado de Veracruz relativos a las atribuciones del Congreso y del Gobernador del Estado, respectivamente, no contemplan la formación de gobiernos de coalición.

YUCATÁN

Los artículos 30 y 55 de la Constitución particular del Estado de Yucatán que regulan las facultades y atribuciones del Congreso del estado, así como las facultades y obligaciones del Gobernador, respectivamente, no contemplan la formación de gobiernos de coalición.

ZACATECAS

Los artículos 65 y 82 de la Constitución particular del Estado de Zacatecas, relativos a las facultades y obligaciones de la Legislatura y del Gobernador, respectivamente, no regulan la formación de gobiernos de coalición.

Respecto de la regulación de los gobiernos de coalición en las entidades federativas quedan pendientes las siguientes cuestiones:

- Si es necesaria una adición a la Constitución general para regular de manera expresa y puntual los gobiernos de coalición en las Constituciones locales.
- Si es necesaria una ley de gobiernos de coalición en cada entidad federativa y, desde luego, su contenido.

Para fundar la respuesta que se intenta al final de esta contribución a éstas y nuevas interrogantes que surgirán, además de lo ya expuesto, pasamos a analizar la evidencia que aportan las legislaciones locales vigentes.

5. La legislación local

La legislación local que regula los gobiernos de coalición en las entidades federativas ha sido expedida ya tanto en el Estado de Puebla, donde la ley de la materia que en seguida transcribimos para su posterior análisis fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 30 de diciembre de 2016²¹¹, como en la Ciudad de México, donde la regulación de la materia se encuentra en el articulado del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 7 de junio de 2017, cuya parte relativa igualmente se transcribe para su posterior análisis.

LEY QUE ESTABLECE LAS BASES DE ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO DE COALICIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA

²¹¹ Ley expedida sin que hubiese una disposición expresa en la Constitución General de la República aunque sí en la Constitución Particular del Estado de Puebla.

Artículo 1.- Esta Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en materia de gobierno de coalición.

Artículo 2.- El Gobernador del Estado podrá, en cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso del Estado.

Artículo 3.- Es facultad del Congreso del Estado ratificar, por el voto de la mayoría de los diputados presentes, los convenios de gobierno de coalición que celebre el Gobernador con los grupos y representaciones legislativas.

Artículo 4.- El Congreso del Estado deberá ratificar, por el voto de la mayoría de los diputados presentes, los nombramientos que el Gobernador del Estado realice de los titulares de las secretarías de la Administración Pública, en los términos establecidos en el respectivo convenio de coalición de gobierno. La ratificación se hará para cada uno de los designados, en un plazo no mayor a tres días naturales.

Artículo 5.- El convenio de gobierno de coalición deberá ser presentado para su ratificación acompañado de los documentos siguientes:

I.- Programa de Gobierno a que se sujetará en su periodo de mandato y que, en su caso, será la base para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo.

II. Agenda Legislativa para el periodo que corresponda, suscrita por los coordinadores de los Grupos y/o Representaciones Legislativas de los partidos que hayan suscrito el convenio de gobierno de coalición, así como los diputados sin afiliación de partido que se adhieran a dicho acuerdo de voluntades.

III.- El Gobernador hará entrega al Congreso de los nombramientos de los titulares de las secretarías de despacho en los términos previstos por el convenio de coalición para efectos de su ratificación en forma individual.

IV.- El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

Artículo 6.- Tratándose de la renovación del Congreso del Estado en la elección intermedia, de existir gobierno de coalición la entrega señalada deberá realizarse dentro de los primeros cinco días después de la instalación de la Legislatura.

Artículo 7.- En todo caso, el Gobernador del Estado podrá remover libremente a los secretarios de despacho, pero de existir gobierno de coalición las nuevas designaciones deberán ser ratificadas en los términos de la presente Ley.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

La ley citada no sólo es muy breve y en esencia transcribe las disposiciones contenidas en la Constitución local, sino que sobre todo es omisa en dar una identidad y facultades propias a los eventuales gobiernos de coalición que se formen. Tal parece que el principal objetivo de la ley es facilitar la aprobación de la agenda legislativa del gobernador y no organizar el ejercicio de gobierno que compartan el gobernador y sus aliados parlamentarios. Ciertamente, el convenio de la coalición podrá establecer algunas modalidades y procedimientos que, de no estar previstas expresamente en la ley, estarán sujetas a dos variables: la voluntad política del gobernador y la mayoría parlamentaria asegurada por su propio partido de que disponga.

En el caso de la Ciudad de México, la regulación, como ya se ha dicho, se encuentra en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 299 a 309, cuyo texto es el siguiente:

CAPITULO VI DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

SECCIÓN PRIMERA

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 299. Los Partidos Políticos, mediante sus Dirigencias Locales, podrán convenir la conformación de un Gobierno de Coalición con uno o más Partidos, que surgirá y funcionará, en el caso de resultar ganadores en la elección a la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de México. El Gobierno de Coalición se constituirá mediante un Convenio de Gobierno de Coalición, que se registrará en forma simultánea a la Coalición Electoral, ante la Presidencia del Consejo General del Instituto Electoral, y será suscrito por el Partido Político Coaligante, que será aquel que ostente la postulación de la persona candidata o candidato a la Jefatura de Gobierno, y el o los Partidos Políticos Coaligados, que serán aquel o aquellos que se adhieran a la postulación de la persona candidata o candidato a la Jefatura de Gobierno, una vez haya sido definida por el primero, estableciendo la calidad de coaligante y coaligado o coaligados según lo dispuesto por el artículo 301 de este Código. El Convenio de Gobierno de Coalición se compondrá de los distintos acuerdos individuales que el Partido Político Coaligante suscriba con cada Partido Político Coaligado, sin que sea posible la contradicción entre los mismos.

Artículo 300. El Convenio, además de lo establecido en el artículo anterior, se integrará por un Programa de Gobierno y un Acuerdo para la Distribución, Titularidad e Integración de las Dependencias Centralizadas, Descentralizadas y Desconcentradas de la Administración Pública Local que correspondan a cada Partido Político y los motivos que lo sustenten.

Artículo 301. El Gobierno de Coalición se regulará por el Convenio, compuesto por el Programa de Gobierno y el Acuerdo de Distribución referidos. Todos estos serán suscritos por las Dirigencias Locales de los Partidos Políticos Coaligante y Coaligados, al momento de inscribir la

coalición electoral ante el Instituto Electoral, así como por la persona postulada para encabezar la candidatura una vez sea definida por el partido coaligante según lo determinado en este capítulo. Será en el momento en que la persona aspirante a la Jefatura de Gobierno sea electa candidata o candidato de manera definitiva, cuando se determine ante el Instituto Electoral la calidad de coaligante o coaligado entre Partidos.

Artículo 302. El Gobierno de Coalición en la Ciudad de México tiene como fines:

- I. Reforzar las instituciones, garantizar mayorías en las decisiones de gobierno y promover la gobernabilidad democrática en la Ciudad de México, permitiendo la cooperación política entre los Partidos Políticos de la Ciudad.
- II. La consolidación de la democracia como forma de gobierno, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes de la Ciudad de México;
- III. El cumplimiento de la responsabilidad social del Gobierno de la Ciudad en materia de planeación, a fin de prever los problemas de desarrollo económico, social y territorial de la Ciudad de México mediante un gobierno pluralizado; y
- IV. El impulso de un sistema de gobierno pluripartidista de carácter democrático que garantice los derechos individuales y sociales de los habitantes y grupos organizados de la entidad; fortalezca la participación activa de la sociedad en las acciones de gobierno y en el cumplimiento de los objetivos del Programa de Gobierno de la Coalición.

Artículo 303. En el Programa de Gobierno de la Coalición se trazarán los objetivos, metas y líneas de acción que servirán de base para la definición e implementación de las políticas públicas de la Ciudad de México, estableciéndose las acciones específicas para alcanzarlos y sobre las que se desarrollará la Agenda Legislativa del Gobierno de Coalición. Se podrán

excluir del Programa de Gobierno, los aspectos en los que los Partidos Políticos coaligados mantengan posiciones diferentes; el sostenimiento de estas diferencias no será un motivo para la terminación del Gobierno de Coalición.

Artículo 304. El Programa de Gobierno de la Coalición contendrá, como mínimo:

- I. Los antecedentes, el diagnóstico económico, social y territorial del desarrollo; el contexto regional, así como los lineamientos y programas que incidan en la Ciudad de México;
- II. El objetivo, que consistirá en lo que el Programa de Gobierno de la coalición pretende lograr en su ámbito espacial y temporal de validez;
- III. La estrategia de políticas públicas que integren la Agenda Ejecutiva y Legislativa;
- IV. Las metas generales que permitan la evaluación sobre el grado de avance en la ejecución del Programa del Gobierno de la coalición;
- V. Las bases de coordinación del gobierno de La Ciudad de México con la federación, entidades y municipios; y
- VI. Las demás previstas en este Código.

Artículo 305. De obtener el triunfo electoral para el Gobierno Ejecutivo de la Ciudad de México, la Dirigencia Local del o los Partidos Políticos Coaligado o Coaligados, propondrá al Jefe de Gobierno electo, mediante ternas, a las personas aspirantes a Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Local que le correspondan, de acuerdo a lo establecido por el Convenio del Gobierno de Coalición y su Acuerdo de Distribución. Las personas propuestas deberán cumplir con los requisitos establecidos por ley. Las ternas serán definidas por mayoría simple del Comité Directivo o Ejecutivo Local, o equivalente a Órgano Directivo Local de cada Partido Político.

Artículo 306. La persona titular de la Jefatura de Gobierno designará a las personas Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Local

conforme a lo previsto en el Convenio y su Acuerdo de Distribución, a partir de las ternas que le hayan sido presentadas, mismas que podrán ser desechadas, siempre que se exponga causa justificada, resultando en la obligación del Partido Político Coaligado de presentar una nueva terna. Los Partidos Políticos Coaligados referidos en el párrafo anterior, propondrán nuevas ternas hasta que sea nombrada la persona Titular de la Dependencia de la Administración Pública Local de que se trate.

Artículo 307. Cuando deba cubrirse una vacante por causa de renuncia, cese, defunción, o cualquiera que sea, el Partido Político Coaligado que propuso inicialmente al Titular, tendrá la potestad de proponer de nuevo a quien cubra la vacante, sujetándose a lo previsto en el artículo anterior.

Artículo 308. La persona titular de la Jefatura de Gobierno hará del conocimiento del Congreso de la Ciudad el Convenio de Coalición para el único efecto de ratificar a las personas Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Local designadas en los términos de este Código y el Convenio de Gobierno de Coalición; y ordenará su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Artículo 309. Es deber de cada Partido Político coaligado apoyar el Programa de Gobierno de la Coalición en el Congreso de la Ciudad.

Aunque formalmente esta regulación se encuentra en un código electoral, materialmente se trata de una ley de gobiernos de coalición. Al igual que en el caso de la ley de la materia del Estado de Puebla, tampoco establece modalidades o figuras y procedimientos innovadores que le den identidad y viabilidad a un gobierno de coalición más allá de lo ya antes expresado: la voluntad política ahora del jefe de gobierno y la mayoría legislativa de su propio partido de que disponga. Más aún, el convenio de gobierno de coalición coincide con el convenio de coalición electoral, es decir, cuando no es posible todavía identificar el peso parlamentario de cada uno de los partidos coaligados.

En ambos casos, se constata la necesidad de las figuras y procedimientos propuestos por Barceló y Valadés para hacer realidad un gobierno de coalición que no esté al servicio del programa del gobernador y su partido, sino que impulse frenos y contrapesos en el ejercicio de gobierno al interior mismo de la coalición gobernante, para evitar la banalización de los frenos y contrapesos propios de la división de poderes, evidentemente reducidos al asegurarse la mayoría parlamentaria de un ejecutivo unipersonal.

6. Conclusiones

Respecto de la regulación de los gobiernos de coalición en las entidades federativas –necesaria y útil, indispensable, sin duda, como en el orden federal- quedan pendientes las siguientes cuestiones sobre las que me interrogo e intento responder también en sede académica:

- ▶ Si es necesaria una adición a la Constitución general para regular de manera expresa y puntual los gobiernos de coalición en las Constituciones locales, así como la extensión, profundidad y alcances de su regulación, siendo mi respuesta afirmativa.
- ▶ Si es necesaria una ley de gobiernos de coalición en cada entidad federativa: hacerla obligatoria desde la Constitución general o dejarla a elección de cada congreso local. Lo ideal, en mi opinión, para evitar legislaciones locales incompletas, es definir sus alcances desde la Constitución General, como ya sucede por ejemplo con el artículo 116, fracción IV, en materia electoral.
- ▶ La conveniente constitucionalidad de las nuevas figuras de tipo parlamentario existentes en el Anteproyecto redactado en sede académica, llevadas al ámbito de las leyes locales; cuya no inclusión en las legislaciones transcritas no sólo podría ser resultado de su aparición más o menos simultánea, sino también por falta de voluntad política para dar el viraje al “presidencialismo” tradicional que permanece en las gubernaturas de las entidades federativas.
- ▶ Coaliciones de gobierno sin precedente de coalición electoral y gobierno de unidad nacional. Es natural suponerlas, puesto que lo opuesto sería

mantener los gobiernos divididos y las causas que motivaron la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014. Sostengo, al efecto, la hipótesis de que en cualquier escenario de resultado electoral el uno de julio de 2018, el cumplimiento del programa de gobierno de la coalición electoral ganadora - con mucha mayor razón si se tratase de un candidato o candidata independiente o no postulado(a) por un partido político-, sólo la coalición de gobierno podría permitir o facilitar las coaliciones parlamentarias para llevarlo a efecto. Más aún, la complejidad de los problemas a enfrentar y resolver por el gobierno federal próximo -Ejecutivo y Legislativo- impone suponer y proponer la conveniencia de un gobierno de unidad nacional que reúna a todas las fuerzas políticas que en este momento compiten.

*

El propósito principal de este trabajo es llamar la atención de los ciudadanos y de los actores políticos sobre la necesidad de una regulación puntual, constitucional y legal, de los gobiernos de coalición, para evitar que los mismos deriven en una simulación de democracia de consenso que anule sus posibilidades de control gubernamental interno en beneficio de la realización eficaz y eficiente de un programa de gobierno y de la integración de un gobierno consensados, así como que anule también los valores democráticos que un gobierno de coalición tiene en sí mismo como lo anuncia el académico español citado en el epígrafe.

7. Fuentes

Barceló Daniel, Valadés Diego, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, enero 2016.

Carbonell, Miguel (edición y actualización), *Constitución Política de la Ciudad de México*, tirant lo blanch, textos legales, México 2017.

Casar, María Amparo, Marván, Ignacio (Coordinadores), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, Taurus, México febrero de 2014.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.

....., “Formación de gobiernos de coalición y rendición de cuentas”, publicado en: Romero Gudiño Alejandro, Bolaños Cárdenas, Leonardo, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Tomo 4, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, México 2017.

....., “Derecho electoral y presidencialismo durante el gobierno de Porfirio Díaz”, publicado en: Ávila Ortiz, Raúl, Hernández, María del Pilar, Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (Coordinadores), *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, UNAM, IIJ, Cámara de Diputados, México 2015.

....., “Gobiernos de coalición ¿Parlamentarización del presidencialismo?”, publicado en: *Quórum Legislativo 117*, Revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones parlamentarias, Cámara de Diputados, México 2017.

....., “Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad ex officio en materia electoral”, publicado en: *Quórum Legislativo 116*, Revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones parlamentarias, Cámara de Diputados, México 2016.

....., “Los órganos constitucionales autónomos, antes y después del Pacto por México”, publicado en: Carbonell, Miguel, Cruz Barney, Oscar, *Homenaje a José Luis Soberanes Fernández. Historia y Constitución*, Tomo II, UNAM, IIJ, México 2015.

....., *Las reformas de 1996*, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, México 1998.

Lanzaro, Jorge (ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2012.

Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, julio 2000.

Matas Dalmases, Jordi, *La formación de un gobierno de coalición*, tirant lo blanch, Colección Ciencia Política 61, Valencia, España, 2015.

Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Friedrich-Naumann-Stiftung, México 1999.

Nohlen, Dieter, Fernández, Mario (Editores), *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.

Pérez Farca, Tania de la Paz, *Las coaliciones de gobierno. Una necesidad mexicana*, Prólogo Jorge Carpizo, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Editorial Porrúa, México 2011.

Reniu, Josep Ma. (Ed.), *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*, tirant lo Blanch, Colección Ciencia Política 49, Valencia, España, 2013.

Reynoso, Diego, *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*, Teseo, Flacso-Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2011.

Ridao, Joan (Ed.), *Comunicación política y gobierno de coalición*, Editorial UOC, Barcelona, España, febrero 2016.

Sánchez Carreño, Sadot, *Poder Ejecutivo. Gobierno de coalición*, publicado en: Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016), Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Consejo Editorial, México 2016.

Zamitis Gamboa, Héctor (Coordinador), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México, La Biblioteca, México junio de 2016.

Páginas web consultadas:

Congresos de los estados de la República.

Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Deontología Jurídica

Un chivo expiatorio de larga cola ha sido sacrificado a manos de un fiscal carnal y un juez de consigna. Ahora, diligentes, los perpetradores van contra los subordinados; pero, curiosamente, no van contra el líder de la anterior manada, aunque tanto hayan pecado unos como los otros, los de entonces y los de ahora.

La lucha contra la impunidad ha sido simulada una vez más, ahora con una venganza que disfruta su autor en su palacio; porque finalmente cobró su osadía a la que se atrevió a desnudarlo. Para su fortuna, en el circo al público no le importa la desnudez del príncipe y se refocilan jubilosos.

Finalmente, todo cambia para seguir igual.

EJCH²¹²

SUMARIO: 1. Antecedentes y contexto actual nacional. 2. Historia de la filosofía. 3. Los valores, los principios, el bien y la verdad. 4. La teoría de los sentimientos morales. 5. Deontología o Ciencia de la Moral. 6. Ética de la convicción y ética de la responsabilidad. 7. El enfoque histórico-empírico. 8. Los códigos y decálogos éticos. 9. Una propuesta de decálogo ético para el legislador. 10. Bibliografía.

1. Antecedentes y contexto actual nacional

México conoció en el año 2018 una tercera alternancia en el ejecutivo federal y -por primera vez desde 1997, durante la transición democrática iniciada en 1977- el grupo parlamentario del ejecutivo federal obtuvo una mayoría relativa de curules y escaños que le facilitó construir mediante alianzas parlamentarias y transfuguismo o reacomodos parlamentarios, una mayoría absoluta en ambas cámaras federales e, incluso, en la Cámara de Diputados, obtener la mayoría calificada de dos tercios necesaria para la reforma de la Constitución, aunque no así en el Senado de la República.

La libertad de prensa paulatinamente forjada al iniciar la pluralidad democrática partidista y terminar el régimen de partido prácticamente único -que hizo posible un

²¹² Texto publicado en la página editorial del diario "Reforma" el viernes 16 de agosto de 2019.

presidencialismo autoritario o hiperpresidencialismo de facultades metaconstitucionales-, así como las nuevas tecnologías de la información y comunicación, además de la incipiente legislación federal y local sobre transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, permitieron que la opinión pública y el electorado conocieran datos precisos sobre severas faltas a la moral pública tanto en el gobierno federal como en algunos gobiernos locales, durante los años previos a la jornada electoral²¹³.

De ahí que el discurso político legitimador del candidato presidencial triunfante en 2018 y movilizador de una amplia franja del electorado en su favor, no es extraño que haya sido un discurso de combate a la corrupción y de oferta de honestidad. Lo que trajo al centro del debate tanto los valores y principios de la ética pública, como los procedimientos e instituciones capaces de hacerlos valer. Situación nada sencilla ante la complejidad, de una parte, de los procesos administrativos y políticas públicas, y por otra, de las complejidades procesales judiciales para fincar responsabilidades administrativas graves y probar conductas delictivas por hechos de corrupción, lo que desde luego no es fácil hacer valer en tribunales, aunque ya se encuentran en curso varios casos iniciados lentamente en la anterior administración y celosamente continuados por la actual.

El gobierno federal actual ha publicado y difundido la *Cartilla moral* escrita por Alfonso Reyes en 1944, como un ejemplo más de la importancia del comportamiento ético en todas las actividades de la vida diaria, no solo la pública. Ahí se afirma que “El hombre es superior al animal porque tiene conciencia del bien. El bien no debe confundirse con nuestro gusto o nuestro provecho. Al bien debemos sacrificarlo todo.... La moral humana es el código del bien. La moral nos obliga a una serie de respetos. Estos respetos están unos contenidos dentro de otros. Van desde el más próximo hasta el más lejano”²¹⁴.

²¹³ Una descripción documentada de esas graves faltas durante dicho periodo puede ser consultada en: *La historia detrás del desastre. Crónica de una herencia envenenada*. Igualmente, en: *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*; ambos libros, identificados en la bibliografía.

²¹⁴ *Cartilla moral*, pp. 27-28.

Es en este contexto que el propósito de la presente contribución se centra en la identificación precisa y puntual de los valores y principios que orienten la conducta pública en la etapa actual del proceso civilizatorio, desarrollo histórico o desarrollo social y político del país; los cuales necesariamente orientan los criterios de los juristas, sobre todo de los legisladores y juzgadores, en los diversos momentos que entraña la creación, aplicación e interpretación del derecho al suscitarse controversias jurídicas. El análisis se desarrolla a partir de un enfoque metodológico histórico-empírico -que explica el epígrafe, basado en la constatación inicial de una serie de hechos que oportunamente analizaré de manera específica-, para concluir con una propuesta de decálogo ético para el legislador (formal y material).

2. Historia de la filosofía

El pensamiento filosófico es una manera de pensar sobre cómo pensamos que tiene entre otras características ser radical, porque va a la raíz de las cosas; ser crítico, pues reivindica la autonomía intelectual y el ejercicio de la propia racionalidad en el análisis, pues discute antes de aceptar; ser analítico, pues secciona o disecciona un problema o un asunto, hasta desmontarlo pieza por pieza y parte por parte; ser sistemático, porque sigue un orden y no es un pensamiento desordenado.

El pensamiento filosófico emergió del pensamiento mítico para dar cuenta del origen o la causa de lo existente. El pensamiento filosófico a diferencia del mítico, es radical, crítico, sistemático y analítico. La diversificación y especialización del pensamiento filosófico ha dado lugar a diversas disciplinas filosóficas tradicionales, como la estética (la belleza como fenómeno individual, cultural y social), la axiología (conceptualización de los valores), la gnoseología (certeza del conocimiento de la realidad), la epistemología (se ocupa del conocimiento científico) y, desde luego, la ética (distinción entre el bien y el mal); así como disciplinas contemporáneas como la filosofía de la inteligencia artificial, o bien la distinción entre la lógica y la filosofía que dio origen a la filosofía de la lógica.²¹⁵

²¹⁵ Cfr.: Katayama, *Introducción a la Filosofía*.

Según el *Diccionario de Filosofía*, de Nicola Abbagnano, la Ética es “En general, la ciencia de la conducta. Existen dos concepciones fundamentales de esta ciencia, a saber: 1) la que la considera como ciencia del *fin* al que debe dirigirse la conducta de los hombres y de los *medios* para lograr tal fin y derivar, tanto el fin como los medios, de la *naturaleza* del hombre; 2) la que la considera como la ciencia del *impulso* de la conducta humana e intenta determinarlo con vistas a dirigir o disciplinar la conducta misma”²¹⁶. El *bien*, por su parte, entre una extrema variedad de significados metafísicos y subjetivistas, además de sinónimo de valor, es “la virtud humana o una acción virtuosa en particular, un comportamiento aprobable”²¹⁷.

Los orígenes históricos de la filosofía se encuentran en la escuela de Mileto (Tales, Anaximandro y Anaxímenes), después de los milesios (Heráclito de Efeso, Parménides de Elea y Pitágoras de Samos), los autores clásicos (Sócrates, Platón, Aristóteles), la filosofía helenístico-romana (cínicos, estoicos y epicúreos); para llegar a la filosofía medieval: la patrística (San Agustín de Hipona) y la escolástica (Santo Tomás de Aquino), con quienes se inicia y consolida la formulación filosófica de las *creencias* cristianas.

El paso de la Edad Media a la Edad Moderna estuvo acompañado por el derrumbe del régimen feudal en Europa; la caída de Constantinopla en poder de los turcos y la emigración masiva de eruditos bizantinos hacia Europa; el Renacimiento platónico y el redescubrimiento de Aristóteles fuera del paradigma tomista; el descubrimiento de América y la instauración de un nuevo mundo intelectual con nuevas certezas y preguntas.

La filosofía moderna tiene como principales exponentes a René Descartes con la refundación de la filosofía a partir del método; Francis Bacon, con los orígenes del empirismo y el instrumentalismo científico moderno; David Hume, con el empirismo inglés clásico; y Emmanuel Kant, con la fusión y superación del racionalismo y el empirismo.

²¹⁶ Abbagnano, ob. cit., pp. 466-467.

²¹⁷ *Ídem*, p. 130.

En tanto que la filosofía contemporánea tiene a Friedrich Nietzsche o la crisis del proyecto filosófico moderno; Carlos Marx y el método de la economía política; Martin Heidegger y la crítica a la ontología tradicional; Ludwig Wittgenstein y el giro lingüístico; Karl Popper y el formalismo epistemológico contemporáneo; y Thomas S. Kuhn, con quien se parte de la historia de la ciencia a la filosofía de la ciencia²¹⁸.

3. Los valores, los principios, el bien y la verdad

Los estoicos introdujeron el término *valor* en el dominio de la ética y denominaron valor a los objetos de las selecciones morales. Lo hicieron así por entender el bien en sentido subjetivo y, en consecuencia, podían considerar los bienes y sus relaciones jerárquicas como objetos de preferencia o de elección. El término *principio* fue introducido en filosofía por Anaximandro y al cual hacía frecuente referencia Platón, tomándolo en el sentido de causa del movimiento o de fundamento de la demostración. Aristóteles enumeró sus significados: 1) punto de partida de un movimiento; 2) punto de partida *mejor*, por ejemplo, el que hace más fácil aprender una cosa; 3) punto de partida efectivo de una producción, por ejemplo, los cimientos de una casa; 4) causa externa de un proceso o de un movimiento, por ejemplo, un insulto que provoca una riña; 5) lo que con su decisión determina movimientos o cambios, por ejemplo, el gobierno de una ciudad; 6) aquello de lo cual parte un proceso de conocimiento, por ejemplo, las premisas de una demostración.

La libertad puede ser entendida como autodeterminación o aut causalidad, ausencia de condiciones y de límites. Pero como posibilidad de elección es limitada y condicionada, esto es, *finita*. Sobre qué es la justicia, la pregunta surge inevitablemente en cualquier sociedad cuando sus miembros comienzan a pensar reflexivamente acerca de las disposiciones dentro de las cuales transcurren sus vidas. Una teoría de la justicia es una teoría acerca de los tipos de disposición social que pueden defenderse. La justicia como ventaja mutua versus la justicia como imparcialidad.

²¹⁸ La selección de autores corresponde a la *Introducción...*, citada previamente.

Hans Kelsen²¹⁹ analiza la justicia como problema de la solución de conflictos de interés o valores, para lo cual es necesario definir una jerarquía de valores; pero, también, como problema de la justificación de la conducta humana, donde encuentra diversos tipos de soluciones desde metafísico-religiosas hasta las fórmulas que Kelsen llama “vacías” (a cada uno lo suyo, el principio de represalia, justicia como igualdad, igualdad ante la ley, igualdad comunista y la regla de oro - “no hagas a los demás lo que tú no quieres que a ti te hagan”-).

Estudia Kelsen, igualmente, el imperativo categórico de Kant (condúcete de acuerdo con aquella máxima que tú desearías se convierta en ley general); la ética de Aristóteles donde la virtud es el punto de medio entre dos vicios y la justicia el punto medio entre hacer el mal y sufrir el mal; la teoría del derecho natural con el paso del ser al deber ser; para terminar con el análisis del absolutismo y del relativismo: la justicia absoluta como un ideal irracional; la tolerancia como la moral de una filosofía relativista de la justicia; finalmente, encuentra en la democracia y en la ciencia la libertad de espíritu y la tolerancia necesarias para que florezca la justicia.

Las virtudes teologales para el cristianismo son: fe, esperanza y caridad. Las virtudes cardinales descritas por Platón en *La República*, aunque sin darles esa denominación, son: prudencia, justicia, fortaleza y templanza. Los siete pecados capitales, según el orden asignado por Tomás de Aquino, son: soberbia, avaricia, gula, lujuria, pereza, envidia e ira.

En su libro *El coraje de la verdad. El gobierno de sí y de los otros*, Michel Foucault describe la evolución histórica del concepto *parrhesía* (modalidad del decir veraz que se encuentra en el corazón mismo de la filosofía occidental, de las relaciones entre sujeto y verdad) en el pensamiento filosófico griego de la época clásica y posterior. Se trata del compromiso con la verdad que tiene con la muerte de Sócrates su momento culminante en la historia de la cultura occidental. Es la importancia, en toda la moral antigua -sostiene Foucault-, en toda la cultura griega y romana, del principio “hay que decir la verdad sobre uno mismo”; es el examen de conciencia prescrito entre los pitagóricos o los estoicos. “No hace falta esperar al

²¹⁹ Cfr.: Kelsen, *¿Qué es la justicia?*

cristianismo, esperar la institucionalización, a comienzos del siglo XIII, de la confesión, esperar, con la Iglesia romana, la organización y la introducción de todo un poder pastoral, para que la práctica del decir veraz sobre uno mismo se apoye en la presencia del otro y apele a ella, la presencia del otro que escucha, el otro que exhorta a hablar y habla”²²⁰.

La tipología de la verdad según Julian Baggini²²¹, por su parte, distingue entre verdades eternas (o religiosas: aceptar que hay una mente divina más allá de la comprensión humana); de autoridad (establecer el equilibrio correcto entre nuestro propio juicio y el testimonio del experto), esotéricas (puesto que las palabras sirven para oscurecer los hechos, es necesario distinguir entre las tramas plausibles y las inverosímiles); razonadas (capacidad de inferir cosas a partir de motivos sólidos, pero sabiendo que la razón es una herramienta imperfecta con usuarios imperfectos); empíricas (verdad basada en pruebas, pero sabiendo lo difícil que resulta obtener pruebas sólidas que demuestren una tesis de forma concluyente); creativas (no se puede simplemente crear una verdad cualquiera), relativas (hay más de una forma de describir el mundo, de asignar valor e importancia a las cosas); poderosas (porque la verdad es más que poder, podemos decir la verdad al poder); morales (nuestros juicios morales solo estarán bien fundamentados cuando concuerden con los hechos tanto de la naturaleza humana como del mundo); holísticas (nos apoyamos en el conocimiento de otros para construir lo mejor posible nuestra comprensión de la verdad); futuras (si deseamos conocer la verdad, lo más necesario es un método de investigación o un conjunto de reglas para establecer hechos); y posverdad (la mentira se disfraza de verdad retirándose a redes incompletas de creencias en las que los hechos que convienen son resaltados y los incómodos se ignoran o simplemente se niegan).

En su libro *La enseñanza del derecho*²²², Miguel Carbonell sostiene que “el estudiante de derecho debe saber que habrá cuestiones éticas que afectarán no en general al diseño del sistema jurídico, sino a su propio desempeño profesional”. Más

²²⁰ Foucault, ob. cit., p. 22.

²²¹ Cfr: Baggini, *Breve historia de la verdad*.

²²² Porrúa, UNAM.

aún, agrega que “Quienes hoy son estudiantes estarán expuestos en el futuro a un severo problema que afecta por igual a los abogados y a los profesionales de otras disciplinas: la corrupción”²²³.

Las conductas honestas o corruptas son definidas necesariamente a partir de un orden moral cuyos dos de los estudiosos modernos más connotados fueron Adam Smith y Jeremy Bentham.

4. La teoría de los sentimientos morales

Adam Smith (1723-1790) escribió este libro en 1759, en el cual define el paradigma de *la mano invisible* que habitualmente se piensa que se encuentra en *La riqueza de las naciones*, su obra más conocida publicada en 1776. En *La teoría de los sentimientos morales* propone la necesidad de control y dominio del egoísmo, derivado del amor hacia sí mismo, para permitir la vida en comunidad. A través del proceso de simpatía una persona se puede poner en el lugar de otro, sentimiento generado por la necesidad de aprobación. Supone que hay un “espectador imparcial”, una voz interior que permite advertir la propiedad o impropiedad de las cosas. Explica el origen y funcionamiento de los sentimientos morales: resentimiento, venganza, virtud, admiración, corrupción y justicia. Se trata de una visión de los sistemas morales dinámica y situada históricamente.

La *Teoría de los sentimientos morales*²²⁴ se distribuye en siete partes: I) De la corrección de la conducta; II) Del mérito y el demérito, o de los objetos de la recompensa y el castigo; III) Del fundamento de nuestros juicios acerca de nuestros propios sentimientos y conducta, y del sentido del deber; IV) Del efecto de la utilidad sobre el sentimiento de la aprobación; V) De la influencia de la costumbre y la moda sobre los sentimientos de la aprobación y la desaprobación moral; VI) Del carácter de la virtud; VII) De los sistemas de filosofía moral.

La parte I se divide en tres secciones: I) Del sentido de la corrección; II) De los grados de las diferentes pasiones que son compatibles con la corrección; III) De los efectos

²²³ Carbonell, ob. cit., p. 96.

²²⁴ Alianza Editorial, El libro de bolsillo.

de la prosperidad y la adversidad sobre el juicio de las personas con respecto a la corrección de la conducta y de porqué es más sencillo obtener su aprobación en un caso que en el otro. La parte II, su vez, también en tres secciones: I) Del sentido del mérito y el demérito; II) De la justicia y la beneficencia; III) De la influencia de la fortuna en los sentimientos de las personas, con relación al mérito o demérito de las acciones. Las partes inmediatas siguientes no están subdivididas.

La parte VI -completamente nueva en la sexta edición de 1790, según Smith señala en la advertencia que escribió para dicha edición- tiene las tres siguientes secciones: I) Del carácter del individuo en tanto que afecta a su propia felicidad, o de la prudencia; II) Del carácter del individuo, en tanto que afecta a la felicidad de otras personas; III) De la continencia. La parte VII, finalmente, consta de las cuatro secciones siguientes: I) De las cuestiones que deben ser examinadas en una teoría de los sentimientos morales; II) De las diferentes explicaciones que han sido planteadas acerca de la naturaleza de la virtud; III) De los diferentes sistemas que han sido elaborados con respecto al principio de la aprobación; IV) De la forma en que los distintos autores han abordado las reglas prácticas de la moral.

Según señala Carlos Rodríguez Braun -traductor y autor del estudio preliminar de la edición española que con detalle cito en la bibliografía-, si bien Smith es el padre de una ciencia, la economía, y de una doctrina, el liberalismo, padre también del libre comercio, y se le asocia al paradigma de la “mano invisible”, con frecuencia se distorsiona su imagen haciendo suponer que justifica o profetiza un capitalismo “salvaje”, esto es, un contexto económico solamente asignativo, un mercado sin justicia ni valores éticos y orientado solamente por el egoísmo. Lo cual, afirma, es totalmente falso, porque Smith jamás concibió la economía totalmente separada de la moral. “...un buen ciudadano debe aspirar a mejorar la posición de sus conciudadanos, pero de *todos*”. Por lo que Smith advierte, previene su traductor, contra las reformas acometidas por el espíritu partidista, que benefician a sectores, no al conjunto. Al grado que en forma prudente Smith advierte igualmente que se requiere “el máximo ejercicio de sabiduría política” para decidir si vale la pena cambiar las cosas o no. Edmund Burke, en sus *Reflexiones* de 1790, critica a los

revolucionarios franceses por haber pretendido “empezar desde cero”, al igual que Tocqueville en *El antiguo régimen y la revolución*. La “mano invisible”, como ya lo he señalado, aparece por primera vez en la *Teoría* y es reiterada en la *Riqueza*:

Los ricos solo seleccionan del conjunto lo que es más preciso y agradable. Ellos consumen apenas más que los pobres, y a pesar de su natural egoísmo y avaricia, aunque sólo buscan su propia conveniencia, aunque el único fin que se proponen es la satisfacción de sus propios vanos e insaciables deseos, dividen con los pobres el fruto de todas sus propiedades. Una mano invisible los conduce a realizar casi la misma distribución de las cosas necesarias para la vida que habría tenido lugar si la tierra hubiese sido dividida en porciones iguales entre todos sus habitantes, y así sin pretenderlo, sin saberlo, promueven el interés de la sociedad y aportan medios para la multiplicación de la especie.²²⁵

La virtud fundamental de la *Teoría*, la justicia, es clave también para la explicación del desarrollo económico en la *Riqueza*. Al grado que la *Riqueza*, afirma el comentarista, no sólo está en línea con las ideas morales de Smith, sino que puede verse como un trabajo de moral aplicada. “Sólo Dios actúa exclusivamente por benevolencia y exclusivamente con miras a la felicidad universal. El hombre, que actúa por móviles diversos, tiene un orden de preocupaciones genuinas: su propia felicidad, la de su familia, sus amigos, su país. Y no debe desatender los “distritos” más modestos por preocuparse de la felicidad universal”²²⁶. Smith contempla una sociedad de personas interesadas en sí mismas, pero con valores morales.

La economía y la moral no están desvinculadas. “Quien se acerque, entonces, a *La Teoría de los sentimientos morales* hallará un complemento a *La riqueza de las naciones*. Encontrará un fino retrato de la psicología humana y un excelente manual de moral práctica y secular, plagado de sugerencias para acometer digna y hasta felizmente la magnífica y misteriosa empresa de vivir”²²⁷.

²²⁵ Smith, *La Teoría...*, p. 31.

²²⁶ Ídem, p. 26.

²²⁷ Ibidem, p. 35.

5. Deontología o Ciencia de la Moral

¿Qué es la Deontología Jurídica? Ciencia o tratado de los deberes. “Ciencia filosófica” que permite unir los hechos del mundo ideal (la mano de Platón que apunta hacia el cielo en *La Escuela de Atenas* pintada por Rafael Sanzio) con los fenómenos que ocurren en el mundo real (la mano de Aristóteles que apunta hacia la tierra)²²⁸.

¿Qué es la moral? Pertinente a la conducta y, por lo tanto, susceptible de valoración moral y, en especial, de valoración moral positiva. Así no solo se habla de actitud moral o de persona moral, para indicar una actitud o persona moralmente valiosa, sino que se entienden con las mismas expresiones cosas positivamente favorables, es decir, buenas. Más tarde se le ha dado el significado genérico de “espiritual”, que aún conserva en ciertas expresiones; tal significado perdura en la expresión “ciencias morales”, que son las “ciencias del espíritu”²²⁹.

En realidad, “El ser humano, como integrante de una sociedad organizada políticamente, tiene para su actuación individual y colectiva un margen de libertad de decisión y acción que está limitado por diversos órdenes normativos, los cuales tienen la finalidad tanto de regular la convivencia como de hacerla posible”²³⁰, como he sostenido en otro texto.

Para Jeremy Bentham (1748-1832), en su libro *Deontología o ciencia de la moral*²³¹, la Deontología deriva de dos vocablos griegos que es como si dijéramos “el conocimiento de lo que es justo y conveniente”. Es un término que se aplica a la moral, es decir, a lo que no está sujeto a las leyes públicas. “En cuanto arte es, *lo que es conveniente hacer*; en cuanto ciencia, es *conocer lo que conviene hacer en toda ocasión*”. Sostiene que la moral, la religión y la política no pueden tener sino que un mismo y solo principio: “El fin del hombre de Estado, como está

²²⁸ Cfr.: Trueba, *Deontología*, pp. 9-10.

²²⁹ *Diccionario de Filosofía*, p. 818.

²³⁰ Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “La cultura de la legalidad”, publicado en: Fernando Trueba Buenfil, *Deontología*, pp. 217-259.

²³¹ Las citas siguientes corresponden a la edición española traducida por Benjamín Laroche y publicada en España en 1836.

universalmente reconocido, es la dicha del Estado, la mayor suma posible de dicha para los individuos del Estado en el curso de su vida mortal”. Sostiene que la virtud debe ser la regla y la dicha el fin de las acciones humanas. Respecto de la moral privada, señala que mientras para Francis Bacon *fiat experientia* es el fundamento de toda ciencia verdadera, *fiat observatio* es para el moralista lo que la experiencia para el filósofo.

Por cuanto a la alianza entre el interés y el deber, Bentham propone que “antes de condenar un acto, exige que se demuestre su incompatibilidad con la dicha de los hombres”, pues mientras el moralista habla de deberes cada uno piensa en intereses, por lo que el deber siempre cederá el paso al interés: “Toda ley que tenga por objeto la dicha de los gobernados, deberá tender a que éstos encuentren su interés en hacer aquello”, toda vez que “jamás podrá consistir el deber de un hombre en hacer aquello que tiene interés en no hacer”.

¿Qué es la dicha?, se pregunta, a lo que contesta: “Es la posesión del placer con exención de la pena”, en tanto que la virtud, afirma, “Es lo que más contribuye a la dicha, lo que maximiza los placeres y minimiza las penas”. La prudencia, por su parte, es la adaptación de los medios a un fin dado y debe ser aplicada a nosotros mismos y a los demás, “a nosotros como instrumento, a los demás como instrumento de nuestra felicidad”, puesto que es objeto de todo ser racional obtener por sí mismo la mayor suma de dicha. La moral, entonces, es el instrumento de la dicha que debe ser, misma que debe aplicarse en todas las partes de nuestra conducta.

Propone así tres cuestiones a atender: 1) ¿Qué exige la dicha pública?; 2) ¿La opinión pública está de acuerdo con el interés o dicha pública?; 3) ¿Y por lo que respecta a la aplicación práctica, qué línea de conducta se deberá seguir en cada uno de los casos que se presenten a nuestra consideración?

Al estudiar el placer, la pena y su relación con el bien y el mal, sostiene que para justificar la afirmación de que es mal un acto dado, es preciso probar no solo que del mismo resultará un mal, sino también que la suma del mal producido será

superior a la del bien. “El valor de los placeres y penas puede apreciarse por su intensidad, duración, certidumbre, proximidad y extensión”.

Las causas de la inmoralidad pueden comprender, para Bentham: “falsos principios en moral; aplicación errónea de la religión; preferencia dada al interés personal sobre el interés social; en fin, preferencia dada a un placer menor, pero presente, sobre otro placer mayor, pero lejano”.

Más adelante, el autor se dedica al estudio del interés privado o prudencia personal; la prudencia relativa a los otros o prudencia extrapersonal; a la benevolencia; al análisis de las virtudes y los vicios; las falsas virtudes; las pasiones; y las facultades intelectuales. El segundo tomo de su obra lo dedica al estudio de los principios generales, particularmente el principio de maximización de la dicha, así como nuevamente al análisis de la prudencia y de la benevolencia.

Aunque los anteriores autores lo han dejado implícito, es necesario abordar expresa y puntualmente, ahora, el tránsito de las virtudes privadas a las virtudes públicas.

6. Ética de la convicción y ética de la responsabilidad

Max Weber, en *El político y el científico*²³², se pregunta lo siguiente: “cuál es la relación auténtica que existe entre ética y política? ¿No tienen nada en común la una con la otra, como se suele asegurar? O por el contrario, ¿es cierto que hay una sola ética valedera tanto para la actividad política como para cualquier otra?”. Después del análisis de situaciones fácticas desde el Sermón de la Montaña, la vida de Jesús, los apóstoles o San Francisco de Asís, o bien de las revoluciones y de la política, al constatar que la ética absoluta impone conductas sin condiciones y no se pregunta en ningún momento por las consecuencias, pero al reconocer la necesidad de los fines, Weber concluye: “Tenemos que ver con claridad que cualquier acción orientada éticamente puede ajustarse a dos máximas fundamentalmente distintas entre sí y totalmente opuestas: puede orientarse según la ética de la “convicción” o según la ética de la “responsabilidad””.

²³² Colofón, pp. 64 y sigs.

Y continúa: “En el momento que las consecuencias de una acción con arreglo a una ética de la convicción resultan funestas, quien la llevó a cabo, lejos de considerarse comprometidos con ellas, responsabiliza al mundo, a la necesidad de los hombres o la voluntad de Dios por haberlas hecho así. Por el contrario, quien actúa apegado a una ética de la responsabilidad toma en consideración todas las fallas del hombre medio. Tal como opina Fichte, no le asiste derecho a alguno a dar crédito a la bondad y perfección del hombre, considerándose que su situación no le permite imputar a otros aquellas consecuencias de su proceder que bien pudieron serle previsibles”²³³.

Finalmente, concluye: “...la ética de la responsabilidad y la ética de la convicción no son términos opuestos entre sí; son elementos complementarios que deben concurrir a la formación del hombre auténtico, a la formación del hombre que pueda tener “vocación política””²³⁴.

Conforme a una ética de la convicción, un secretario de Hacienda que sabe que dentro de algunos días la moneda tendrá que ser devaluada, no le puede mentir a los periodistas que lo interroguen al respecto. Pero, conforme a una ética de la responsabilidad, sabe muy bien que debe guardar silencio al respecto o por lo menos desviar la atención sobre el tema. Desde luego que esto no salva ni al secretario ni al gobierno del que forme parte, de su responsabilidad frente a las fallas derivadas de una mala conducción económica; fallas que pueden ser sancionadas de diferentes maneras, o nunca serlo, según las condiciones del sistema político en el que ocurran y cuyos elementos definitorios veremos más adelante. Situaciones todas que deben enfrentar los juristas desde su ámbito y perspectiva.

Según Luis Recaséns Siches²³⁵, hay un paralelo entre la intención que orienta al derecho positivo y la intención animadora de la tarea del jurista, a saber: el designio de hallar la solución justa. La función del jurista, entonces, podría ser buscar el equilibrio entre Constitución, democracia, bienestar social y justicia. Por cuanto a la relación entre el punto de vista teleológico causal y el punto de vista normativo,

²³³ Weber, ob. cit., p. 67.

²³⁴ Ídem, p. 77.

²³⁵ *¿En qué consiste....?*, pp. 36-37.

según Hans Kelsen²³⁶, se debe indagar hasta qué punto la contraposición entre el ser y el deber ser, entre la ley natural y la norma, coincide con la distinción entre el punto de vista causal y el teleológico.

La distinción entre la norma moral y la norma jurídica según Eduardo García Máynez²³⁷, es la siguiente: unilateral y bilateral; interior y exterior; incoercible y coercible; autónoma y heterónoma, respectivamente. Por lo que define al Derecho como “un orden concreto, instituido por el hombre para la realización de valores colectivos, cuyas normas -integrantes de un sistema que regula la conducta de manera bilateral, externa y coercible- son normalmente cumplidas por los particulares y, en caso de inobservancia, aplicadas o impuestas por los órganos del poder público.”²³⁸

Las reformas constitucionales en materia de amparo y de derechos humanos, respectivamente, aprobadas en 2011 en México, dieron paso a un nuevo paradigma jurídico y a un modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad, que no pueden ser desconocidos por los abogados en su práctica profesional²³⁹. Es un paradigma que vincula moral y derecho por la vía de la argumentación jurídica, pues coloca en el centro de nuestra organización social la libertad y dignidad humanas como valores supremos, para su defensa y protección jurisdiccional. Se trata también de un puente entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad.

7. El enfoque histórico-empírico

El enfoque histórico-empírico en el estudio de lo social, según Dieter Nohlen²⁴⁰, reúne dos elementos, lo histórico y lo empírico, y los conecta en un todo que se diferencia de otras combinaciones de ambas expresiones. Sus características se centran en la perspectiva analítica y los alcances operativos respecto al proceso de conocimiento (rige la causalidad como modelo de explicación de los fenómenos

²³⁶ *Teoría General de las Normas*, Capítulo 6, Ley Natural y Ley Social (Moral y Jurídica), pp. 52-54.

²³⁷ *Introducción al Estudio del Derecho*, pp. 15-24.

²³⁸ *Filosofía del Derecho*, p. 135.

²³⁹ Consultar: Castellanos, *Técnica legislativa....*, pp. 199-238.

²⁴⁰ Consultar: Nohlen, *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico*.

observados, pero no a partir de teorías abstractas, leyes y generalizaciones, sino de constelaciones históricas concretas), la evaluación de las instituciones (con una ponderación medida de la incidencia de las instituciones en una relación de factores a considerar), respecto al diseño de las instituciones (no existe ninguna institución ideal) atado a lo contextual.

Para Nohlen²⁴¹, el sistema político se compone de tres subsistemas: el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos políticos. Las formas de gobierno en las democracias contemporáneas y una de las diferentes tipologías del presidencialismo latinoamericano, son: Parlamentarismo, Presidencialismo y Semiparlamentarismo, así como: Presidencialismo puro o equilibrado, hiperpresidencialismo o dominante, presidencialismo reforzado o racionalizado, atenuado y parlamentarizado²⁴², respectivamente. Los sistemas electorales admiten tres familias según el principio de decisión para asignar un triunfador: mayoría, representación proporcional y sistemas mixtos. Los sistemas de partidos políticos, a su vez, pueden responder tanto al número de partidos como a la calidad democrática de la competencia entre ellos y a su combinación²⁴³.

Me refiero ahora a los controles horizontales y verticales del poder político según Karl Loewenstein²⁴⁴ y otras formas de control del poder según Diego Valadés²⁴⁵. Según Loewenstein, los controles horizontales del poder político son: intraórganos (entre el parlamento y el gobierno) e interórganos (tribunales frente al gobierno y el parlamento y del electorado frente al gobierno y el parlamento), y los controles verticales (federalismo, garantías de las libertades individuales y pluralismo). Según Valadés: materiales y formales, unidireccionales y bidireccionales, organizativo y funcionales, preventivos y correctivos, perceptibles e imperceptibles, constitucionales y paraconstitucionales y otras posibilidades de encuadramiento de acuerdo con su naturaleza (obligatorios y potestativos), su objeto (constructivos y limitativos), sus efectos (vinculatorios e indicativos), su frecuencia (sistemáticos y

²⁴¹ *Sistemas electorales en su contexto*, pp. 91-106.

²⁴² Nohlen, *Ciencia Política*..., pp. 136-137.

²⁴³ Consultar: Castellanos, *Para entender la democracia*....

²⁴⁴ Cfr.: *Teoría de la Constitución*, p. 149 y sigs.

²⁴⁵ Cfr.: *El control del poder*, 419 y sigs.

esporádicos), su forma (verbales y formales), sus agentes (colectivos y selectivos), sus destinatarios (generales o singulares) y su oportunidad (previos, progresivos y posteriores).

Como consecuencia necesaria del enfoque metodológico asumido, propongo que la práctica cotidiana de los valores y principios de la deontología jurídica está condicionada o ampliamente influida por el sistema político al interior del cual ocurren. El decálogo ético que en seguida propongo para el legislador (formal y material) responde a esta perspectiva.

8. Los códigos y decálogos éticos

La actualidad de los valores y deberes éticos se materializa con la vigencia de los códigos y decálogos éticos en la mayor parte de actividades profesionales, así como en poderes y actividades públicos. No tienen una fuerza vinculante en sí mismos, pero su estrecha relación con regulaciones jurídicas sobre dichas actividades sea en leyes orgánicas, leyes de responsabilidades administrativas, leyes de transparencia y rendición de cuentas, leyes que regulan actividades profesionales o códigos penales, permite la exigibilidad de conductas acordes a las previstas en dichos códigos y decálogos, puesto que la norma moral y la norma jurídica se relacionan y entrelazan como las dos caras de una moneda.

El *Decálogo del Abogado*²⁴⁶ del jurista uruguayo Eduardo J. Couture, procesalista, tal vez sea el primero de los ordenamientos éticos propios de la Deontología Jurídica que conoce un estudiante de derecho, aunque su apenas inicial incursión por el campo de la profesión le impida aquilatar sus preceptos. Su texto es el siguiente:

I. Estudia. El Derecho se transforma constantemente. Si no sigues sus pasos serán cada día un poco menos Abogado.

II. Piensa. El Derecho se aprende estudiando, pero se ejerce pensando.

III. Trabaja. La Abogacía es una ardua fatiga puesta al servicio de la Justicia.

IV. Lucha. Tu deber es luchar por el Derecho, pero el día que encuentres en conflicto el Derecho con la Justicia, lucha por la Justicia.

²⁴⁶ Consultado en diversas páginas de Internet.

V. Sé leal. Leal con tu cliente al que no puedes abandonar hasta que comprendas que es indigno de ti. Leal para con el adversario, aun cuando él sea desleal contigo, Leal para con el Juez que ignora los hechos, y debe confiar en lo que tú le dices y que, en cuanto al Derecho, alguna que otra vez debe confiar en el que tú le invocas.

VI. Tolera. Tolera la verdad ajena en la misma medida en que quieres que sea tolerada la tuya.

VII. Ten paciencia. El tiempo se venga de las cosas que se hacen sin su colaboración.

VIII. Ten fe. Ten fe en el Derecho, como el mejor instrumento para la convivencia humana; en la Justicia, como destino normal del Derecho, en la Paz como substitutivo bondadoso de la Justicia; y sobre todo, ten fe en la Libertad, sin la cual no hay Derecho, ni Justicia, ni Paz.

IX. Olvida. La Abogacía es una lucha de pasiones. Si en cada batalla fueras llenando tu alma de rencor llegaría un día en que la vida sería imposible para ti. Concluido el combate, olvida tan pronto tu victoria como tu derrota.

X. Ama tu profesión. Trata de considerar la Abogacía de tal manera que el día que tu hijo te pida consejo sobre su destino, consideres un honor para ti proporcionarle que sea Abogado.

El *Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal*²⁴⁷ incluye los principios constitucionales siguientes: Legalidad, Honradez, Lealtad, Imparcialidad y Eficiencia. Así como los valores siguientes: Interés público, Respeto, Respeto a los derechos humanos, Igualdad y no discriminación, Equidad de género, Entorno cultural y ecológico, Integridad, Cooperación, Liderazgo, Transparencia y Rendición de cuentas. La legislación mencionada establece expresamente normas éticas, expresas o implícitas, para los administradores, juzgadores y legisladores. A continuación, desarrollo una propuesta de decálogo ético que se agrega a otros decálogos que propongo para introducirse a la técnica legislativa y el control parlamentario²⁴⁸.

²⁴⁷ *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 2015.

²⁴⁸ Consultar: Castellanos, *Técnica legislativa...*, pp. 61-82.

9. Una propuesta de decálogo ético para el legislador

En el libro *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición* hago una propuesta de tres decálogos para la redacción de ordenamientos normativos que denominé: decálogo fáctico, decálogo lógico y decálogo técnico. Posteriormente, he construido otros tres decálogos que complementan a los anteriores como material de apoyo para la docencia jurídica en materia de derecho parlamentario, proceso legislativo y técnica legislativa, que son: decálogo formal-jurídico, decálogo gramatical y lingüístico y decálogo ético. Puesto que la redacción de mi propuesta de decálogo ético complementa los valores y principios morales aquí analizados y los vincula a la actividad práctica de redacción de ordenamientos jurídicos o de su reforma por parte del legislador, formal o material, me parece que transcribirlo es una buena forma de concluir este artículo. Miguel Carbonell afirma que “detrás de cada decisión legislativa, reglamentaria o jurisprudencial, hay una previa comprensión de carácter ético sobre la realidad social”²⁴⁹.

DECÁLOGO ÉTICO (SUGERIDO) PARA EL LEGISLADOR (FORMAL Y MATERIAL)

MORAL, ÉTICA Y DEONTOLOGÍA

1. La *moral* no es un árbol que da moras. La *moral* es una expresión latina equivalente o cercana a la expresión griega *ética*, que dan origen a la *deontología*, expresión traducida del griego por Jeremy Bentham –autor de *Deontología o Ciencia de la Moral*- y que da título, a su vez, a una disciplina del mismo nombre dedicada al estudio del deber ser. Adam Smith, por su parte, en la *Teoría de los Sentimientos Morales*, actualiza también el estudio de los valores y principios identificados por los filósofos griegos de la época clásica, del medioevo y de la Ilustración, a la luz de un enfoque liberal de la democracia y de la economía, es decir, a partir de la libertad y de la dignidad humana como valores supremos.

²⁴⁹ Carbonell, *La enseñanza...*, p. 94.

PROSPECTIVA Y VISIÓN GLOBAL

2. En la etapa actual del desarrollo del país y del mundo no hay cabida para visiones domésticas limitadas al día a día. La propuesta legislativa que formule un legislador tiene que situarse en una visión global y prospectiva, constructora de o vinculada a escenarios de futuro en una economía mundial interrelacionada. Igualmente, tiene que serlo al considerar la necesidad de materializar y fortalecer los controles democráticos del ejercicio del poder público, así como para asegurar la eficacia y eficiencia de una economía mixta con la amplitud de la intervención estatal que aconsejen las circunstancias y no solo sus preferencias o conveniencias personales o partidistas.

HUMILDAD

3. Reconozca usted que el problema a cuya solución desea contribuir mediante una ley o la reforma de la ya existente, puede tener múltiples aspectos que usted desconoce y que, además, pudiera tener otras alternativas de solución que, igualmente usted desconozca o, tal vez, incluso rechace. Entonces, procure tratar de conocer todos esos aspectos y alternativas con el mismo rigor con el que usted supone que conoce la alternativa legislativa que propone.

TRABAJO Y ESTUDIO

4. La redacción de una ley o su reforma, pero particularmente de una nueva ley, implica un trabajo prolongado y a profundidad de estudio doctrinal, de legislación comparada, jurisprudencial, de interlocución social y de investigación de campo, que pueden realizarse más rápido y mejor si se sustentan en la colaboración y coordinación de equipos de trabajo multi e interdisciplinarios. Esto no tiene nada que ver con *fusilarse* una ley encontrada en un libro o en una legislación extranjera. Ciertamente, algunos principios y procedimientos de ésta pueden ser adoptados y

adaptados a nuestro contexto nacional o local, pero esto implica un nuevo trabajo para lograrlo.

PARTICIPACIÓN, DIÁLOGO Y COMPROMISO

5. Las leyes de transparencia establecen lineamientos de materialización y actuación del gobierno y del parlamento abiertos. De tal forma que, si usted convoca a actores sociales a la participación, propuesta y discusión de proyectos legislativos, no solo escúchelos sino hágales caso y tome en cuenta sus propuestas. Es un compromiso mínimo, pues lo contrario lo llevaría solo a una simulación a todas luces indeseable. No simule consultas populares, hágalas efectivas; claro, siempre y cuando surjan propuestas útiles y viables, lo que a veces sucede, incluso con más frecuencia de lo que usted pudiera suponer; sobre todo si vienen de organizaciones sociales especializadas en el tema.

PLURALIDAD, TOLERANCIA Y ACUERDO

6. Cualquier asamblea legislativa –cuando las elecciones son auténticas- es una comisión del pueblo por ella representado, que trabaja a su vez en comisiones dictaminadoras durante el proceso legislativo. En consecuencia, lo más natural es que haya en dichas comisiones una pluralidad de criterios muchas veces contrapuestos, en las que solo el respeto a las opiniones diversas y la tolerancia hacia ellas para encontrar sus aportaciones útiles, puede construir acuerdos que faciliten avanzar hacia proyectos legislativos definitivos, es decir, que permitan la creación de leyes o su reforma.

REFORMITIS

7. Evite la *reformitis*, no proponga una nueva ley o una nueva reforma de ley en cada sesión. Recuerde que el exceso de leyes es contrario a la certeza y seguridad jurídicas, al conocimiento de la ley y a la eficacia y eficiencia en la aplicación e interpretación de los principios y procedimientos ideados

para conseguir los fines y objetivos propuestos. La confusión que pueda generar la *reformitis* lo más seguro es que impida alcanzarlos.

ILUSIONISMO

8. Evite el ilusionismo. No cree o reconozca derechos que no podrán ser cumplidos ni respetados, es decir, no construya leyes que solo engañen a quienes confían en la ley, porque al final dejarán de confiar en la ley, en los legisladores y en usted. Un riguroso control *ex ante*, *in itinere* y *post facto* del ordenamiento propuesto y aprobado ayudará a evitar una irresponsabilidad legislativa de esta magnitud.

JUSTICIA

9. Esta vida es injusta y seguirá siéndolo cuando usted deje de ser legislador (formal o material), a pesar de sus buenas intenciones para lograr algo de justicia por medio de la ley, particularmente las leyes económicas, no me refiero a las procesales -éstas ni siquiera se la proponen, con la verdad jurídica contenida en el expediente se conforman-. Una obsesión por la justicia solo va a provocar efectos no deseados, además de que nunca la alcanzará. Mejor propóngase fines, objetivos y metas más modestos y alcanzables; como el crecimiento económico, por ejemplo, o el desarrollo social, o la eficacia y la eficiencia en la administración pública, o la rendición de cuentas, o el combate a la corrupción e impunidad.

SOMÉTASE A LOS CONTROLES INSTITUCIONALES

10. En el parlamentarismo, la última palabra la tiene el electorado después de una moción de censura, de negarse una moción de confianza o de la disolución del parlamento. En el presidencialismo, la última palabra la tienen los jueces constitucionales y convencionales. Pero en México, desde que se abandonó la *tesis de la incompetencia de origen* y se declaró improcedente el amparo en materia electoral –dejando sin protección los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos durante más

de cien años-, se prefiere evitar los controles institucionales; procure no hacerlo, sométase a los controles institucionales.

10. Bibliografía

Abbagnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición 1998, Segunda reimpresión 2000, México.

Baggini, Julian, *Breve historia de la verdad*, Ático de los libros, Barcelona 2018.

Bentham, Jeremy, *Deontología o Ciencia de la Moral*, Librería de Mallén y sobrinos, Valencia 1836.

Carbonell, Miguel, *La enseñanza del derecho*, UNAM, Editorial Porrúa, Segunda edición, México 2006.

Casar, María Amparo, Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, Grijalbo, Segunda edición, marzo 2019, México.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Técnica legislativa, control parlamentario y gobiernos de coalición*, Editorial Flores, México 2018.

....., *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.

....., *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, Secretaría de Gobernación, México 2009.

..... (Coordinador), *Valores para una Cultura de la Legalidad*, Secretaría de Gobernación, México 2009.

....., *Para entender la democracia. Teoría política, formas de gobierno, sistemas electorales, sistemas de partidos y calidad de la democracia*, Edición de autor, México 2008.

Foucault, Michel, *El coraje de la verdad. El gobierno de sí y de los otros*, Tomo II, Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español, FCE Argentina, 2010, Primera reimpresión, FCE México, 2017.

García Máñez, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, Editorial Porrúa, Décima primera edición, México 1999.

....., *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, Décimo séptima edición revisada, México 1970.

Katayama Omura, Roberto, *Introducción a la Filosofía*, Editorial Universitaria, Lima, Perú, 2003.

Kelsen, Hans, *Teoría general de las normas*, Marcial Pons, Madrid 2018.

....., *¿Qué es la justicia?*, Fontamara, Sexta edición, México 1996.

Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel. Derecho, Primera edición en inglés 1957, Primera edición en esta presentación 2018, Barcelona.

Nohlen, Dieter, *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad del Rosario Bogotá, México 2013.

....., *Sistemas electorales en su contexto*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México 2008.

Recaséns Siches, Luis, *¿En qué consiste eso de ser jurista?*, Ediciones Coyoacán, México 2014.

Reyes, Alfonso, *Cartilla moral*, Gobierno de México, Reimpresión 2018.

Rock L., Roberto, *La historia detrás del desastre. Crónica de una herencia envenenada*, Grijalbo, México 2019.

Smith, Adam, *Teoría de los Sentimientos Morales*, Obra publicada en Londres y Edimburgo en 1759; la sexta edición apareció en dos volúmenes en 1790, Primera edición en “El libro de bolsillo”: 1997, Tercera edición: 2013, Tercera reimpresión: 2019, Alianza Editorial, Madrid.

Trueba Buenfil, (editor), *Deontología*, Colegio de Notarios del Estado de México, México 2011.

Valadés, Diego, El control del poder, UNAM, Editorial Porrúa, Tercera edición, México 2006.

Weber, Max, *El político y el científico*, Colofón, México, Cuarta reimpresión, 2013.