



ICGDE

BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO

Título de la tesis

Análisis de los efectos generados por los intereses de los partidos políticos en el sistema de pesos y contrapesos en el ejercicio de la fiscalización hacia el gobierno federal.

Tesis para obtener el grado de Maestría en

Auditoría Gubernamental, Rendición de Cuentas y Gestión Estratégica

Presenta: C.P. Francisco José González Cobo

Dr. Francisco José Rodríguez Escobedo

Director de tesis

Noviembre, 2019

Contenido

CAPÍTULO I.....	6
MARCO METODOLÓGICO.....	6
1.1 Introducción.....	6
1.2 Planteamiento del problema.....	10
1.3 Justificación	12
1.4. Metodología	14
CAPÍTULO 2.....	20
MARCO TEÓRICO.....	20
2.1. Fiscalización.....	20
2.1.1 Antecedentes de los entes fiscalizadores	22
2.1.2 La necesidad de la fiscalización desde la perspectiva de la Administración Pública.....	24
2.2. Independencia Administrativa y Autonomía Legal	27
2.2.1 Independencia administrativa.....	27
2.2.2 Disposiciones relacionadas a la independencia orgánica de la INTOSAI ..	29
2.2.3 Recomendaciones emitidas por la OCDE con relación a la independencia orgánica de las agencias anticorrupción.....	34
2.2.4. Independencia Orgánica según Transparencia Internacional	41
2.2.5 Banco Mundial	50
2.2.6 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	51
2.3 Autonomía legal	55
2.2 Partidocracia	64
2.3.1 Antecedentes de la Conformación del Poder	66
2.3.1.1 El Poder	66
2.3.1.2 Naturaleza Humana (Antropología Filosófica)	69
2.3.1.3 Antropología política.....	73
2.3.1.4 Prehistoria.....	73
2.3.1.5 Formas de Gobierno Grecia, Roma y Edad Media	74
2.3.1.6 La Iglesia en la Edad Media.....	76
2.3.1.7 El humanismo y el renacimiento.....	79

2.3.1.8 Monarquía absoluta.....	81
2.3.1.9 La ilustración.....	82
2.3.1.10 Nacionalismo y liberalismo.....	83
2.3.2 División de poderes.....	86
2.3.3 Consolidación del Sistema de Partidos en México.....	91
2.3.4 Partidocracia en México.....	93
2.3.2 Desequilibrio del contrapeso de la fiscalización a través de la partidocracia.....	97
2.3.2.1 La negociación política.....	98
2.3.2.2 Dependencia financiera.....	104
2.3.2.3 Dependencia legislativa.....	105
CAPÍTULO 3.....	108
LA INFLUENCIA DE LA PARTIDOCRACIA COMO FACTOR QUE VULNERA LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES RELACIONADAS A LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y A LA SANCIÓN DE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO FEDERAL.....	108
CAPÍTULO 4.....	173
CONCLUSIONES.....	173
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	184
APÉNDICES.....	187
1. LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.....	187
a. Reforma Política.....	187
b. Reforma litúrgica.....	188
c. Reforma Fiscal.....	189
2. LXII Legislatura de la Cámara de Senadores.....	189
a. Reforma Laboral.....	189
b. Reforma educativa.....	191
c. Reforma educativa leyes específicas.....	192
d. Reforma energética.....	193
3. LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados.....	195
a. Reforma de Telecomunicaciones.....	195
b. Reforma de Seguridad Interior.....	195

c.	Reforma en Comunicación.....	196
4.	LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores.....	197
a.	Ley de Remuneraciones.....	197
b.	Guardia nacional.....	198
c.	Reforma Educativa.....	198

**Agradezco a mi Director de Tesis y a mis sinodales
por su valioso tiempo e invaluable conocimiento.**

**A Laura por hacer brillar mi mundo,
hacerlo tan ameno y prestarme tiempo.**

A los papas de Laura por su apoyo incondicional.

A mis Padres, por darme los valores de superación.

A Dios por crear el contexto en el que vivo.

CAPÍTULO I

MARCO METODOLÓGICO

1.1 Introducción

La corrupción en México es uno de los temas más importantes en la agenda de nuestros gobernantes, sin embargo, las reformas que se han implementado en los últimos tres sexenios no han logrado tener un impacto importante. Moreno, L (2010) Este fenómeno es causante de diferentes efectos que perjudican moral, financiera y estructuralmente al país, debido a que se traduce en recursos que no llegan a su destino afectando a la población mexicana y costando al patrimonio de nuestro país la cantidad de 890 mil millones de pesos anualmente. Por tal motivo, la percepción de la corrupción ha establecido a nuestro país en el lugar 123 de 176, de acuerdo con Transparency International (2017). No obstante a lo anterior, la población permanece indiferente, tal vez porque esto ha sido un problema con el que México se ha encontrado inmerso en las últimas 5 décadas, y por lo tanto pareciera que ya es una actividad normal del Estado.

Klitgaard estableció que la corrupción tiende a reducirse mediante la separación de poderes, “checks and balances”, transparencia, un buen sistema de justicia, actividades claramente definidas, responsabilidades, reglas y límites.¹⁴ No obstante de que existan varias soluciones, es claro que la separación de poderes como sistema de “checks and balances” tiene una jerarquía superior a las demás propuestas establecidas por Klitgaard, debido a que todas las demás dependen de la eficacia legal que tienen las autoridades responsables de ejecutarlas de forma objetiva.

El artículo 49 de la constitución es el fundamento principal en donde se identifica el principio de separación de poderes, así como el de los pesos y contra pesos que cada poder tiene. En tal sentido, el poder ejecutivo, legislativo y el judicial se

encuentran en una sinergia de control de una con las otras. Uno de estos controles es el Sistema Fiscalizador Mexicano, el cual se encuentra integrado por entidades públicas que se dedican a preservar la transparencia, fiscalización, así como la impartición de justicia. Algunas de estas entidades se encuentran ubicadas dentro de los tres poderes y por lo tanto dependen de ellos, mientras que otras se encuentran separadas respetando la teoría de la separación de poderes con la finalidad de que éstas tengan cierta independencia, autonomía y por lo tanto objetividad en sus funciones.

Las funciones rendición de cuentas y de sanción de los actos relacionados a la corrupción son actividades estratégicas para quienes luchan por el poder; por un lado, vigilan que el recurso se ejerza en conformidad a las políticas, planes, programas establecidos por el Ejecutivo dando como resultado un impacto positivo en el desarrollo del país así como en su imagen. Mientras que por la otra parte, pueden ser parte fundamental para el desvío de cantidades importantes de dinero para fines electorales o personales ya que pueden legitimar que un recurso se encuentra debidamente ejercido cuando no lo está a través de una auditoría o pueden decidir no revisar algo con la finalidad de evadir la responsabilidad validando el universo de la muestra seleccionada.

Prueba de lo anterior se puede identificar en aquellos casos en los que se privó de la libertad a determinados servidores públicos al cambiar el partido o facción gobernante que los protegía, como sucedió con Raúl Salinas que fue acusado en 1994 de enriquecimiento ilícito y homicidio durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, mientras que en el 2005 fue liberado durante el mandato de Vicente Fox Quesada y en el 2013 obtuvo sentencia absolutoria durante el periodo del presidente Enrique Peña Nieto y que la revista Proceso relata de la siguiente forma:

“Un juez federal comprobó que sí se desvió dinero público hacia las cuentas de Raúl Salinas. Es más: Detectó que durante el tiempo en el que El hermano incómodo desempeñó un cargo público multiplicó su

fortuna 339 veces, y corroboró que en siete años el mayor de los Salinas de Gortari pasó de tener 17 inmuebles a 41. ¿La resolución del juez? Declararlo inocente y ordenar el descongelamiento de sus cuentas. Su enriquecimiento, dijo, fue producto de “la efectiva inversión de sus haberes”.

Otro caso reciente es el de Elba Esther Gordillo, a quien, si bien no se le dictó una sentencia relacionada a la delincuencia organizada ni al lavado de dinero en 2013 es encarcelada por un monto de 2 mil millones y que en agosto del 2018 fuera absuelta de los delitos señalados puesto que el juez que tuvo en sus manos el caso interpretó mal la ley a los dispositivos legales que invocó sobre el sobreseimiento o la falta de pruebas. Si bien en este caso la aprehensión así como la liberación se hizo durante el mandato de Enrique Peña Nieto, es importante destacar que una de las principales propuestas de su gobierno era la reforma educativa por lo que para ello era necesario tomar el control del sindicato, mientras que su liberación, sin embargo al perder las elecciones presidenciales el PRI no hubo otra opción que darle su libertad.

Por último, y con la finalidad de no hacer más extensa la idea que se propone, se encuentra la de Andrés Garnier quien fuera Gobernador del Estado de Tabasco y a quien se le incautó 100 millones de pesos que se encontraban en unas cajas de huevo en una propiedad relacionada a su Secretario de Finanzas y que fue condenado por el delito de peculado y sentenciado a casi 11 años de cárcel en el 2013 en el periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto, mientras que en mayo de 2019, ya con Andrés Manuel López Obrador como mandatario del ejecutivo federal fue liberado al no tener las pruebas suficientes.

De las sentencias o autos que dictaron la formal prisión de los casos anteriormente mencionados, podemos concluir que uno de los dos jueces que intervino en cada caso es el que actuó de forma contraria a la ley con la finalidad de llevar a cabo la tarea que se le encomendó específicamente. Unos le dieron un valor

importante a las pruebas presentadas mientras que otros las desecharon teniendo conclusiones de ellas totalmente opuestas. Tal vez pudieran existir varias razones como la existencia de nuevas pruebas con las que se constató que no eran culpables, o cambio de una estrategia del abogado o incluso el cambio del cuerpo jurídico representante, sin embargo, en los tres casos la aprehensión se hizo en el mandato de un partido o facción mientras que su liberación se realizó en otro mandato de otro partido o facción, o incluso después de que se conociera después de las elecciones el siguiente titular del ejecutivo pareciendo que la ley cambia de acuerdo del partido que gobierna.

Con la finalidad de soportar el argumento principal del presente estudio, el cual consiste en la probabilidad de que la autonomía de un poder sea comprometido por la presión de otro, podemos agregar las declaraciones del actual Presidente de la Suprema Corte de Justicia, el Lic. Arturo Zaldívar en las cuales estableció que fue presionado y amenazado por el Ex Presidente de la República Felipe Calderón durante su periodo de gobierno en algunos casos de los cuales no precisó.

No obstante a las buenas intenciones establecidas en la ley, hay fenómenos alrededor de ella que impiden que se respete la autonomía de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas así como sancionatorias afectando la objetividad de sus funciones, ya que la designación de los titulares es realizada, según sea el caso, por el Presidente de la República, las dos terceras partes de la Cámara de Diputados o por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores.

Como se mencionó en el párrafo anterior, la designación de los titulares depende directamente de la representación de los partidos en las cámaras, sin embargo a partir de 1997, se ha vuelto fundamental la necesidad de negociar entre ellos para “imponer” a un titular de una entidad fiscalizadora o sancionatoria vulnerando de esta forma los controles establecidos en la ley, para atender los fines partidistas y de esta forma mantener el poder.

Dicho esto, el presente estudio tiene como finalidad describir cómo es que la autonomía y por lo tanto objetividad de las funciones realizadas por las entidades relacionadas a la rendición de cuentas así como aquellas que sancionan los actos de corrupción federales pueden ser vulneradas por la forma en que sus respectivos Titulares son designados. Para ello, el presente estudio se ha dividido en tres Capítulos; el primer capítulo consta del marco metodológico, el cual contiene todos los aspectos relacionados a la formulación de la investigación realizada; el capítulo 2 denominado marco teórico, hace referencia a la descripción teórica del objeto de estudio estableciendo la necesidad de una fiscalización autonomía e independiente de acuerdo a las diferentes organismos internacionales relacionados al tema y la relación de dicho concepto con el poder.; y por último, el tercer capítulo consiste en un estudio realizado con el propósito de identificar la posibilidad de que los partidos pudieran negociar el nombramiento de un titular de alguna entidad fiscalizadora o fiscalizadora perdiendo su autonomía y objetividad de sus funciones.

1.2 Planteamiento del problema

Durante el sexenio de Peña Nieto, 38 mil 137 servidores públicos incurrieron en faltas, lo que ha derivado en la aplicación de 51 mil 275 sanciones, implicando penas contra los funcionarios públicos federales por 8 mil 506 millones 870 mil 333 pesos de acuerdo a la publicación realizada en su página con fecha del 26 de marzo del 2017. No obstante a lo anterior, tenemos presentes temas muy delicados que dejan en tela de juicio el sistema fiscalizador mexicano como es el caso de la propiedad de la esposa del ex Presidente, en la que la Secretaría de la Función Pública determinó que no hubo conflicto de interés, o la transferencia de recursos que realizó la empresa Odebrecht al ex director de PEMEX, el cual, se especula que dicho dinero fue utilizado para la campaña del Presidente de la República para las elecciones que fueron realizadas en el 2012, y que repercutió en la renuncia del

titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) ahora Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP.

En los casos anteriores se identifica a los presuntos implicados como personas vinculadas directamente al Presidente de la República, sin embargo, la Secretaría de la Función Pública, así como la Procuraduría General de la República, en su momento, no procedieron a ejecutar las funciones que le confiere la ley derivado a que dichos puestos son nombrados, en caso de la Secretaría de la Función Pública, por el Presidente de la República, y en caso de la Procuraduría General de la República, por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, la cual se encuentra integrada en su mayoría por miembros del partido al que pertenece el Presidente por lo que lo anterior nos hace desarrollar la siguiente **hipótesis: en la medida que se posibilite la independencia en las entidades públicas relacionadas a la fiscalización e impartición de justicia éstas desarrollaran en igual medida sus funciones de forma objetiva e imparcial.**

Podemos añadir a lo casos anteriormente citados el del ex Gobernador de Veracruz, en el que, al haber cambiado el partido gobernante en el Estado, y al no existir una estructura política local que pudiera corromper las instituciones que pudieran protegerlo, se inició un proceso penal en contra, sin embargo, al ser atraído por la Procuraduría General de la República, el procedimiento de impartición de justicia fue paralizado permaneciendo en la cárcel con una sentencia mínima a pesar de los miles de millones de pesos que le fueron atribuidos.

Actualmente la sociedad, así como las asociaciones civiles han tratado de intervenir en al diseño de entidades relacionadas a la fiscalización como a la impartición de justicia como es el caso de la Procuraduría General de la República, hoy Fiscalía General de la República, la cual, si bien no es meramente fiscalizadora, es parte de ella debido a que tiene la facultad de investigar a aquellos funcionarios públicos que hayan incumplido con la normatividad, que a diferencia del

Procedimiento de Responsabilidad Administrativa, el delito puede ser sancionado con la privación de la libertad.

Dado a la gran importancia que la Fiscalía General de la República tiene en el sistema fiscalizador/sancionatorio diferentes actores han levantado la voz con la finalidad de fortalecer esta institución. El Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos en el Senado ha establecido que,

“La atención a los problemas de seguridad y falta de acceso a la justicia no pueden subordinarse a intereses particulares o coyunturas políticas, por lo que se desean soluciones integrales” Aguilera, R. M. (2012).

Mientras que el Instituto Mexicano para la Competitividad en conjunto con 80 asociaciones civiles (2016), establecieron que los datos públicos sobre el desempeño de la PGR desde hace mucho tiempo constatan su probada incapacidad, debido a su arquitectura institucional, modelo de gestión, ausencia de mecanismos de control, recursos humanos y las prácticas institucionales, por lo que se ha solicitado que la Fiscalía General sea independiente y que se considere el diálogo nacional para que en lo subsecuente se atienda el diseño, facultades de la nueva fiscalía, la forma de la selección del capital humano, así como los mecanismos de evaluación y control disciplinario modificando el artículo 102 constitucional, el cual establece el método mediante el cual el Fiscal es elegido.

A pesar de que los stakeholders han expresado la necesidad de que las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos relacionados a la corrupción deban cumplir con estándares que garanticen su autonomía, se han dado cambios mínimos puesto que dichas entidades son clave en el contrapeso del estado y lo más conveniente para ellos es que se encuentren bajo su control.

1.3 Justificación

Si bien es cierto que se han realizado diferentes estudios relacionados a la independencia de los entes públicos cuyas funciones son la fiscalización y la impartición de justicia, la presente investigación aportará las razones políticas y administrativas por las cuales las entidades relacionadas con el combate a la corrupción a nivel federal no cumplen con la independencia a la que se refieren los diferentes organismos internacionales, la cual garantiza que las funciones de los entes fiscalizadores y de impartición de justicia actúen en un marco de legalidad atendiendo de forma objetiva las funciones que les fueron conferidas en la ley.

José Roldán Xopa expone que *“la autonomía es la característica más visible de los nuevos órganos reguladores pero a la vez más engañosa”* por lo que *“la explicación de la autonomía es más precisa si se examinan las particularidades que se presentan en cada uno de los poderes derivados de la relación de jerarquía”*. En tal sentido, el presente estudio pretende analizar dichas relaciones jerárquicas entre los poderes del estado y las entidades relacionadas a la rendición de cuentas, así como a las entidades cuyas funciones se refieren a la sanción de los actos de corrupción a nivel Federal mediante el análisis de la forma en la que los titulares de dichas entidades son designados, en congruencia a lo que Xopa expone: *“la designación de los titulares es uno de los aspectos más importante”* ya que *“Quien posee el poder de nombramiento cuenta con la posibilidad de integrar las élites que ejercen el poder estatal”*.

Debido a lo anterior, se han establecido controles constitucionales para contra restar la posible intervención en las funciones de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción federales mediante los siguientes controles:

1. Nombramiento por periodos escalonados
2. Nombramiento por diversos funcionarios

3. Intervención de órganos parlamentarios en el procedimiento de nombramiento
4. Requisitos personales de los funcionarios
5. Causas tasadas de remoción

De las anteriores sólo revisaremos las primeras 3 puesto que las últimas dos referente a los requisitos personales de funcionarios y causas tasadas de remoción pueden ser ocupadas por cualquier persona que cumpla con dichos requisitos sin que éstos contribuyan a la debida autonomía que deben tener entre quienes designan y los que son designados.

1.4. Metodología

Como se ha establecido en la justificación del presente estudio, se han identificado casos de corrupción que no fueron sancionados o en otros casos que fueron absueltos de los delitos que se les imputaron en otro momento cuyas pruebas demostraban fehacientemente su culpabilidad. Con la finalidad de dar una respuesta a dicho fenómeno se estableció como propósito evaluar el nivel de autonomía con las que las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción federales ejercen sus funciones e identificar la existencia de la partidocracia en la designación de los titulares de dichas entidades. Por tal motivo se identificó que era relevante, primero, conocer la existencia de la norma relacionada a la autonomía de dichas entidades por lo que era fundamental estudiar la ubicación en la estructura político administrativo de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de actos de corrupción así como la existencia de la negociación entre los partidos políticos para la designación de los titulares de dichas entidades.

Las preguntas de investigación que se pretenden contestar en el presente estudio parten desde el objeto de estudio, el cual corresponde a la autonomía de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de actos de

corrupción del gobierno federal mexicano por lo que es necesario preguntarse si éstas cumplen con las mejores prácticas relacionadas a la autonomía y si los partidos políticos intervienen en su elección. De ésta pregunta surgen otras más específicas como ¿cuál es la ubicación político administrativa de éstas entidades públicas?, ¿cuál es el procedimiento de designación de los titulares?, ¿por qué es necesario que una entidad fiscalizadora y sancionatoria sea autónoma?

El alcance del estudio es explicativo ya que se trata de dar a entender el fenómeno de la corrupción a través de la partidocracia desde el hecho de que los partidos son los que eligen a los titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de actos de corrupción, y que además se justifica desde un contexto histórico mundial, como nacional. Por lo tanto se pretende responder a las causas del fenómeno, así como sus condiciones y la relación entre las variables.

En tal sentido, tenemos que la variable independiente o causa es la partidocracia mientras que la variable dependiente sería el efecto de ella en la autonomía, por lo que a mayor autonomía, menor tiene el efecto de la partidocracia en ella y a menor autonomía, hay un mayor efecto de la partidocracia.

El presente estudio tiene un enfoque cualitativo puesto que pretende estudiar el fenómeno desde un escenario natural, donde el contexto político, y legal es fundamenta, por lo que las variables en estudio no son manipuladas. Para poder explicar el fenómeno que se pretende estudiar, es necesario analizarlo desde diferentes aspectos que afectan directa o indirectamente la autonomía volviéndose un estudio holístico y naturalista por lo que se estudia el objeto a través de la teoría relacionada a la autonomía de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas, la ley y aspectos sociales del entorno específico mexicano así como desde la historia mundial relacionada a la conservación del poder ya que se considera a esta como la causa por la cual no se implementan las mejores prácticas relacionadas a la autonomía de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción.

En virtud del enfoque escogido así como con base a las perspectivas elegidas mediante las cuales se ha analizado el objeto del estudio, se denota la subjetividad del análisis ya que de haberse analizado desde otras perspectivas, los resultados podrían ser diferentes. Pero lo anterior no sólo radica en la subjetividad creada por el espacio/tiempo del objeto del estudio ni desde la perspectiva desde la cual se analiza sino que la misma teoría que se utiliza en cualquier estudio tiende a evolucionar en algún momento por lo que una situación podría ser calificada de diferente manera en otra época debido a la existencia de información nueva que pudiera coadyuvar a la finalidad de los estudios.

Asimismo, es importante destacar que la clasificación del estudio cualitativo da oportunidad a que la interpretación sumada a la subjetividad de los datos obtenidos en el estudio demuestren una perspectiva específica que tratan de explicar y comprender la complejidad del fenómeno, sin embargo, con la finalidad de facilitar el entendimiento del mismo se especificó de la forma más clara posible los elementos que se tomaron en consideración para resaltar el efecto de la partidocracia en la fiscalización.

Otro de los aspectos más importantes del presente estudio con relación a su enfoque es que no se pretende generalizar, puesto que como se ha mencionado en los párrafos anteriores del presente capítulo, el análisis es realizado únicamente dentro de un periodo específico en el que se designó a los titulares del sistema fiscalizador y sancionatorio mexicano, y en algunos casos se optó por analizar sus antecesores para analizar la diferencia de la votación de cada uno por lo que para analizar el fenómeno en otro tiempo/espacio se deberá de realizar un nuevo estudio utilizando los mismos parámetros para que pueda ser comparado.

Si bien ya se encuentra definido que el ambiente en el cual se realizará el presente estudio, el cual corresponde al sistema fiscalizador y sancionatorio federal mexicano, es necesario establecer el periodo por el cual se desarrolla la examinación. Como se mencionará más adelante de forma detallada, se evaluará la

autonomía así como la participación de los partidos políticos en la designación de los titulares de 7 entidades relacionadas a la rendición de cuenta y a la sanción de los actos de corrupción, los cuales se encuentran en funciones hasta al momento y cuyo periodo para ejercer sus funciones varía de entre 6 a 15 años por lo que para evaluar la autonomía de dichas entidades se abarcó un periodo de 12 años, el cual corresponde a las LXI, LXII, LXIII y a la LXIV legislatura federal, correspondientes al periodo de 3 presidentes, Felipe Calderón Hinojosa, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador.

El diseño del enfoque cualitativo corresponde a una Teoría Fundamentada ya que trata de contestar preguntas sobre la forma en la cual los titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción son designados, y su relación con la partidocracia por lo que el producto es la formulación y confirmación de la Teoría sustantiva o de rango medio que pretende explicar el fenómeno estudiado en un ámbito determinado, el cual consiste en el hecho de que la partidocracia puede afectar la autonomía de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción.

De la formulación de la Teoría Sustantiva se desarrolló la hipótesis de investigación correlacional ya que por una parte tenemos a la partidocracia como variable independiente mientras que por el otro lado la variable dependiente corresponde a la autonomía que es afectada por la variable anterior

El instrumento para la recolección de datos fue documental por lo que con respecto al capítulo correspondiente al Marco Teórico se consultaron publicaciones realizadas por Organismos Internacionales no Gubernamentales especializados, Universidades, e investigadores independientes. Dentro del mismo capítulo se consultaron leyes relacionadas a la organización política y administrativa de la federación. Adicionalmente, y con la finalidad de comprobar lo establecido en la consulta documental, se utilizó información estadística relacionada a las votaciones realizadas por los Partidos Políticos para la aprobación de leyes con la finalidad de

determinar una tendencia del voto para que de este modo se pueda dar un valor a las votaciones por cédulas (o por urna/secretas) mediante las cuales se eligieron a los titulares de las entidades públicas. Dicho lo anterior, tenemos que la categoría central es la teoría de la autonomía e independencia de acuerdo a los Organismos Internacionales no Gubernamentales, mientras que las categorías relacionadas a la central se refieren a la ubicación dentro del sistema político administrativo del gobierno federal así como la forma en que son elegidos los titulares de dichas entidades, las cuales fueron soportadas con las leyes aplicables mientras que la justificación de la necesidad de tener entidades relacionadas a la rendición de cuentas autónomas se soportó mediante la historia general enfocada al poder.

La codificación de dicha información, se realizó de forma abierta, a través de la sustracción de párrafos de los documentos mencionados anteriormente para así encontrar patrones generales mientras que la codificación axial se utilizó para correlacionar cada una de las categorías y determinar patrones.

En lo que corresponde a la segunda parte del presente estudio, el cual se refiere a la comprobación de que los partidos políticos negocian el nombramiento de los titulares de las entidades públicas, se obtuvo una muestra no probabilística o dirigida a través del muestreo teórico o conceptual, el cual permite elegir casos que sirvan para el fin del estudio por lo que para efectos del presente estudio se establecieron los siguientes:

1. La reforma tuviera relevancia nacional.
2. La reforma en debate polarizó fehacientemente los ideales de los partidos y no obstante a ello, existieron partidos que votaron en contra de sus ideales
3. La reforma no benefició directamente a los partidos así como la población ya que todos los votos serían en un mismo sentido.

Tomando en consideración las votaciones seleccionadas se determinó la tendencia del voto de los partidos con la finalidad de identificar que partidos políticos votaron

a favor de los titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción. Si bien es cierto que la teoría establece que no existen parámetros definidos ni precisos de los tamaños mínimos de la muestra y por consiguiente no se puede determinar el nivel de confianza, se compensará dicho sesgo a través de la argumentación utilizada para describir las razones por las cuales los partidos votaron en contra de los ideales del partido.

Dicho lo anterior, la finalidad del análisis realizado no es dar un dato cuantitativo específico en el cual pudiera generalizarse, sino la de identificar la posibilidad que exista una negociación mediante la cual admitan la propuesta de otro partido a cambio de algún beneficio cuyos elementos de selección y evaluación se encuentran señalados en el capítulo 3.

CAPÍTULO 2

MARCO TEÓRICO

2.1. Fiscalización

La Fiscalización, según Andreas Schedler (2015), se encuentra constituida principalmente por dos actividades importantes, la primera consiste en la obligación por parte de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones así como justificarlas en público y por el otro lado la capacidad de sancionar a los anteriores en caso de que hayan violado sus deberes públicos. De este modo se busca responsabilizar a los funcionarios públicos de los actos que realizan en el contexto de sus funciones mediante actividades de revisión. Adicionalmente, Schedler (2015) establece que si bien es cierto que existe una separación de poderes con el propósito de tener controles “horizontales” en donde cada uno de los poderes se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos, no es funcional tener en el mismo rango a la agencia que exige cuentas y a las que rinden cuentas debido a que su objetividad puede ser sesgada por la intervención de una autoridad de mayor nivel, como sucede en la Secretaría de la Función Pública por el Presidente de la República, o la Auditoría Superior de la Federación por la Cámara de Diputados.

Las entidades encargadas en la fiscalización y en la sanción derivada de actos relacionados a la corrupción funcionan como un contrapeso en el ejercicio de las funciones de quienes ejecutan recursos del erario en conformidad del marco normativo del presupuesto público. Tanto el poder Ejecutivo, como el Legislativo y el Judicial, tienen recursos a su disposición con la finalidad de ejecutarlos en conformidad al Plan de Desarrollo Nacional, Políticas Públicas, Programas y Proyectos de Inversión, así como Programas Sociales integrados en el Presupuesto

de la Federación los cuales se encuentran regulados a través de las Leyes, Reglas, o Lineamientos, por lo que cada peso presupuestado por los poderes de la federación, tiene un fin y una norma que lo rige.

La normatividad emitida con la finalidad de conducir la conducta del ejercicio del presupuesto limita de forma explícita lo que el ejecutor del recurso debe o no hacer con la finalidad de mantener un orden tanto administrativo como limitativo en cuanto al ejercicio del recurso. Por lo tanto la exigencia de que el recurso sea ejercido en conformidad a la normativa es una necesidad trascendental para lograr las metas establecidas por el Gobierno, por lo que debe estar resguardada a través de organismos que coadyuven a los objetivos establecidos en el gobierno mediante la fiscalización y en su caso de ser necesario la sanción.

No cabe duda que si lo vemos desde una perspectiva “debe ser” trascienden dos agentes interesados en la vigilancia del ejercicio del presupuesto. Por un lado se encuentra el Poder Ejecutivo cuya finalidad es la de establecer el rumbo del país mediante (Plan de Desarrollo Nacional, Políticas Públicas, Programas y Proyectos de Inversión, así como Programas Sociales codificados a través del Presupuesto de la Federación en conformidad a las Leyes, Reglas, o Lineamientos) y por el otro lado el ciudadano quien de una u otra forma contribuye a la retribución derivada del contrato social mediante el pago de sus impuestos, generación de riqueza, trabajo, productividad, etc.

Dentro de la misma perspectiva del “debe ser”, el incentivo para el Ejecutivo es mantener el poder a través del resultado obtenido de la implementación de las herramientas anteriormente mencionadas; y en el caso del ciudadano, el motivante sería la de recibir las garantías establecidas en la constitución como son la salud, educación, seguridad, las cuales fortalecen el contrato social entre el ciudadano y el estado. Como es de apreciarse, los motivantes de cada una de las partes es diferente, sin embargo, los dos convergen en la necesidad de que el ejercicio del recurso sea vigilado con la finalidad de constatar que se ejecute en conformidad a

la norma. Por lo tanto, desde la perspectiva de ambas perspectivas del “debe ser” el ejecutivo vigilará que se materialice su Plan de Desarrollo y por el otro lado el ciudadano vigilará que los recursos se hayan destinado para el beneficio de la población.

Sin embargo, en el caso específico de México, los motivantes del estado para mantener el poder tienen ciertos vicios. El estado prefiere gastar en campañas costosas o en la coacción del voto a cumplir con el proyecto de nación pactado dando como consecuencia el descontento social que evita la continuidad ideológica en la dirigencia del país. El resultando de dicho descontento da como resultado en la alternancia de los partidos políticos en el poder, lo cual detiene el crecimiento económico del país, siendo el ciudadano el más afectando.

Es claro que México cuenta con agencias relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción especializadas en el tema, sin embargo, es importante mencionar que la efectividad de sus funciones se encuentran opacadas por la actitud del gobierno federal para atender los casos de corrupción lo que se traduce en el posicionamiento dentro de los primeros lugares de los indicadores internacionales relacionados a la corrupción. La justificación con la que se respaldan los entes sancionatorios, generalmente es la de inexistencia de pruebas que vinculen a los funcionarios públicos a actividades relacionadas a la corrupción, lo cual, no es debatible en el presente estudio, sin embargo, para que todas las políticas relacionadas al combate a la corrupción funcionen lo primero que se debe evaluar es la objetividad o imparcialidad con la que los Titulares de las entidades que desempeñan sus funciones ya que de esta forma la ley se volvería eficaz.

2.1.1 Antecedentes de los entes fiscalizadores

Con la finalidad de tener un preámbulo general a la situación actual de las políticas implementadas en nuestro país con relación al combate de la corrupción,

es importante hacer referencia al marco internacional al que nuestro país es parte y por lo tanto tiene obligación de cumplir su clausulado con las debidas limitaciones a las que se restringe el derecho internacional debido a la autonomía de las naciones.

Uno de los tratados más importantes es la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) firmado el 29 de marzo de 1996, la cual básicamente obliga de forma muy general a los Estados que forman parte, a aplicar dentro de sus propios sistemas institucionales, medidas, normas, mecanismos y sistemas, para prevenir los actos de corrupción. Debemos destacar que dicha Convención no establece de forma concreta qué medidas debe implementar para evitar la corrupción, sino que da la libertad para que éstos se acojan a las normas emitidas por las distintas instancias internacionales que mejor se adapten, de acuerdo a sus necesidades. Adicionalmente a los aspectos internos anteriormente mencionados se establece la necesidad de implementar mecanismos de asistencia y cooperación internacional relacionada a la investigación o juzgamiento de los actos de tal forma que exista una red anticorrupción creada por los Estados, en el que se participe proactivamente en la prevención, detección y sanción de los delitos relacionados a la corrupción.

Derivado los compromisos adquiridos internacionalmente y en el marco de la necesidad de mejorar el vínculo con la sociedad mediante procesos más transparentes, el Auditor Superior de la Federación, externó la necesidad de un Sistema Nacional Anticorrupción, en el cual se coordinen las distintas instancias relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción con el propósito de mejorar la eficiencia de la fiscalización ante los ejecutores del recurso público por lo que se promovió la creación del Sistema Nacional Anticorrupción mediante la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual fue publicada el 18 de julio del 2016.

2.1.2 La necesidad de la fiscalización desde la perspectiva de la Administración Pública

La administración pública

“ha transitado de la idea de contar con una administración que actuaba de manera uniforme, regida por normas y sometida a la jerarquía y al centralismo de las decisiones, a la concepción de otra más abierta, flexible, descentralizada, en una constante interacción con otros actores y en donde encontramos una constante interacción con otros actores y donde encontramos una postura mucho más activa por parte de la sociedad.” Prado, M. C. (2004)

Dichos cambios se fueron generando de acuerdo a los acontecimientos que se fueron suscitando a través del tiempo dando como resultado la descentralización del poder. Dichos cambios sociales, económicos e históricos detonaron la evolución de la teoría de la administración pública, tal y como se pretende señalar en el presente título y en el que resalta la necesidad de separar la política del gobierno cuyo proceso se ha desarrollado desde el fin de la monarquía a finales del siglo XIX hasta la programación del recurso que responden a políticas públicas de nuestra época.

La teoría de la administración pública inicia con los ortodoxos cuyo periodo de vigencia coincide con las revoluciones que dan el golpe final a las monarquías absolutas a finales del siglo XIX. Los ortodoxos coinciden con las formas de gobierno que se crearon (presidencialismo y la monarquía constitucional) en el sentido de que eran formas de gobierno que se caracterizaban por su administración vertical, jerarquizada, y totalmente burocratizada no obstante de que, derivado de dichas revoluciones, se haya fraccionado el poder y que las constituciones hayan limitado la actividad desbordante del estado.

Más tarde, derivado de la exitosa industrialización causada por la primera guerra mundial a principios del siglo XX, la teoría clásica trata de implementar métodos y técnicas de la administración privada, sin embargo, debido a que los empleados públicos ejercían sus labores de forma discrecional se identificó la necesidad de separar la administración de la política.

Más tarde, la escuela heterodoxa se preocupó por el egoísmo de los burócratas quienes utilizaban los recursos públicos para obtener o mantener el poder poniendo en un segundo renglón el beneficio social, por lo que para evitar dichos excesos, la teoría proponía la limitación de la actividad burócrata en la administración, sin embargo, dichas propuestas fueron negadas por los detentores del poder debido a sus actividades vinculadas a la corrupción.

Posteriormente a la teoría heterodoxa, la neoclásica, además de perfeccionar las ideas de la teoría clásica y descentralizar la operatividad, modifica el enfoque de programación del presupuesto y evaluación basado en el proceso a un enfoque de resultados y evaluación de su desempeño con la finalidad de mejorar la planeación mediante la programación de las actividades.

Con la finalidad de mejorar la teoría heterodoxa, la escuela de las Políticas Públicas, identificó la necesidad de que la programación de las actividades de las instituciones se encuentre enfocada a la solución de un problema y que sea fiscalizada con el objetivo de legitimar los resultados determinando de esta forma si el recurso ejercido solucionó o no el problema que trató de atender.

Si bien cada una de las escuelas administrativas abarca diferentes aspectos relacionados a la mejora administrativa del sector público, es evidente que en cada uno de los enfoques se pone especial atención al comportamiento de los servidores públicos, posicionando a la rendición de cuentas como un elemento necesario para el cumplimiento de los objetivos establecidos por el estado.

Rina Marissa Aguilera HIntelholher establece con relación a la Nueva Gestión Pública, que:

“se encamina a introducir esquemas competitivos productivos y de mercado en el desempeño de las oficinas administrativas y gubernamentales a fin de romper su ineficiencia y propensión hacia las prácticas de la política ya que ésta había generado un ambiente en el cual la lucha por el poder y los intereses en competencia, desvirtuaban la lógica de la racionalidad administrativa y técnica” Aguilera, R. M. (2012)

Dicho esto, la NGP se preocupa por la tendencia en la que los burócratas han tomado decisiones relacionadas a la administración pública del país con base a sus intereses cuando debieron ejercer sus funciones de forma neutral por lo que añade que:

“La racionalidad otrora de la burocracia es cuestionada y en su lugar se diagnostica por parte de la Nueva Gestión Pública el predominio del poder, lo cual implica que los cuadros directivos y operativos ingresaban de lleno a las arenas de poder, en los cuales había recursos, decisiones y ventajas para maximizar los intereses de la burocracia” Aguilera, R. M. (2012).

En tal sentido, la lectura establece que la misma información que es generada por el Estado es utilizada para emitir programas dirigidos a un público en específico que potencialice su poder desviando su atención a la solución de los problemas reales del estado, el cual termina en el financiamiento de estructuras políticas y/o a la coacción del voto.

El excesivo gasto ejercido por el estado con la finalidad de retener el poder a causa de las situaciones que se han mencionado en los párrafos anteriores, dan como resultado que los costos de la implementación de las políticas públicas se incrementen dando como resultado un déficit presupuestal y la ineficacia en el logro de los objetivos. En tal sentido,

“La crítica de la Nueva Gestión Pública se dirige a puntualizar los problemas relacionados con el déficit fiscal, el endeudamiento y la falta de controles en el ejercicio de los recursos públicos, lo cual debilita la calidad institucional del Estado” Aguilera, R. M. (2012).

2.2. Independencia Administrativa y Autonomía Legal

2.2.1 Independencia administrativa

La palabra “independencia” está formada por las raíces latines que significan “acción y efecto de no estar bajo la voluntad de otro ”el prefijo in- (negación), dependeré (colgar de arriba, estar bajo la voluntad de otro), -nt- (agente, el que hace la acción) más el sufijo –ia (cualidad)”, dicha etimología como es de apreciarse tiene semejanza con el concepto establecido en la INTOSAI GOV 9140, donde se establece que las Entidades Superiores de Fiscalización deben tener independencia, entendiéndose independencia como “la libertad de dependencia, influencia o control, por parte de otra persona, organización o Estado” International Organizations of Supreme Audit Institutions General Secretariat (2010).

Como se puede apreciar, tanto la etimología como la definición normativa convergen en que ambas hacen referencia a la libertad de no estar bajo la voluntad de otro o a la libertad de dependencia, influencia o control, sin embargo, la norma especializada contextualiza la etimología al momento de precisar que las Entidades Superiores de Fiscalización no deben estar bajo la influencia de otra persona, organización o Estado el cual se encuentra relacionado con el artículo 49 constitucional.

En lo que respecta al aspecto administrativo normativo de la independencia, existen instituciones internacionales no lucrativas que se dedican a realizar estudios con la finalidad de mejorar las políticas públicas de los países a través de las experiencias adquiridas por las agencias anticorrupción o mediante la evaluación realizada por un equipo especializado. Las normas emitidas por éstos organismos

no gubernamentales se consideran como buenas prácticas, las cuales tienen el propósito de generar un valor público. Dichas instituciones han creado diversas normas relacionadas a la independencia de las entidades que combaten a la corrupción por lo que es importante identificar, el grado de cumplimiento por parte del Estado a pesar de que estas no sean obligatorias.

Sin duda, la independencia se encuentra relacionada directamente con la objetividad por lo que a mayor independencia existirá una mayor objetividad en el cumplimiento de los objetivos-esperados en las políticas públicas relacionadas en el combate a la corrupción. Con la finalidad de aterrizar el concepto de objetividad en el contexto de la presente investigación la norma IIA de la INTOSAI, establece que la objetividad consiste en:

“una actitud mental imparcial que permite a los auditores internos cumplir con sus compromisos de tal forma que tengan una fuerte creencia en la honestidad de su trabajo final y que la calidad de éste no se vea comprometida de ninguna manera” International Organizations of Supreme Audit Institutions General Secretariat (2010).

Dicha definición se encuentra conformada por varios elementos que contribuyen a la materialización de la independencia mediante la realización de un trabajo imparcial, dónde la honestidad y calidad del trabajo no se encuentren mermadas, con la finalidad de obtener conclusiones fidedignas y que puedan derivar o no (dependiendo de las evidencias encontradas) a consecuencias administrativas o penales.

De lo anterior podemos concluir que existe una norma técnica clara y específica que debe ser cumplida con relación a la independencia (INTOSAI GOV 9140) y a la objetividad (IIA), sin embargo, es importante conocer el contexto que conlleva.

2.2.2 Disposiciones relacionadas a la independencia orgánica de la INTOSAI

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) es la organización internacional que emite un marco institucional relacionado a la fiscalización de recursos públicos con la finalidad de:

“promover la buena gobernanza al habilitar a las Entidades Fiscalizadoras Superiores para poder apoyar a sus respectivos gobiernos a mejorar el rendimiento, aumentar la transparencia, asegurar la rendición de cuentas, mantener credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza y fomentar la eficiente y efectiva recepción y utilización de recursos públicos a favor y beneficio de sus ciudadanos” International Organizations of Supreme Audit Institutions (2016)

En el mes de diciembre de 2007, México, a través de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C (ASOFIS) se adoptaron como propios la norma establecida en la Declaración de México sobre la independencia de las EFS (ISSAI 10) emitida por la INTOSAI, cuya finalidad es:

“definir las condiciones mínimas para garantizar que las EFS puedan desempeñar eficientemente sus actividades sin verse limitadas por obstáculos administrativos, financieros o legales, o por la imposición de restricciones o condicionamientos por parte de los entes auditados, con el fin de garantizar que los hallazgos derivados de su labor fiscalizadora se traduzcan en acciones preventivas o correctivas y se hagan del dominio público para garantizar la transparencia y el acceso de la ciudadanía a la información contenida en los reportes” International Organizations of Supreme Audit Institutions General Secretariat (2009)

De acuerdo a la cronología establecida por la Auditoría Superior de la Federación (2009), de dicho acontecimiento se originó la Declaración de Principios

de Hermosillo (2007) y la Declaración de Principios de Zacatecas (2009) por parte del ASOFIS.

En lo que corresponde a la Declaración de Principios de Hermosillo se identificó que el ASOFIS estableció la necesidad de:

- Contar con autonomía técnica y de gestión para estar legalmente protegidas contra influencias externas y presiones político partidistas
- Estar presididas por servidores públicos idóneos y con un perfil moral y profesional adecuado, cuya titularidad sea producto de una convocatoria pública, abierta y transparente, y que sus correspondientes procesos de elección y designación se den en tiempos distintos a los correspondientes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Estatales, con el propósito de garantizar la neutralidad y autonomía técnica y de gestión de los órganos de fiscalización estatal respectivos.

Por lo tanto es claro que el ASOFIS era consciente que los partidos políticos pudieran ejercer presiones en las Entidades Fiscalizadoras comprometiendo la neutralidad y autonomía técnica y de gestión de los órganos de fiscalización tanto estatales como federales, sin embargo, los principios emitidos en dicha declaración no fueron concretos.

Dos años después (2009), en la Declaración de Zacatecas se estableció en el principio primero denominado “Transición de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) con autonomía técnica y de gestión a organismos constitucionalmente autónomos establece lo siguiente:

“Es imperante que en las futuras reformas legislativas a nivel federal, local y del Distrito Federal, constituyan las EFS en Órganos Constitucionalmente Autónomos, debiendo rendir cuentas de su actuación y resultados al Poder Legislativo; dotadas de un presupuesto suficiente para el óptimo

cumplimiento de las atribuciones que se les han conferido, pues ello garantiza que puedan ejercer sus funciones bajo los principios de neutralidad, objetividad e imparcialidad.” Auditoría Superior de la Federación (2009)

Que si bien la autonomía técnica y de gestión ya se había establecido en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde el 14 de julio de 1999 determinándolo como un organismo constitucionalmente autónomo no será hasta 10 años después que dicha disposición se vuelva eficaz mediante su materialización en la formulación de Entidades Fiscalizadoras Superiores constitucionalmente autónomas.

Con la finalidad de entender el concepto referido en el párrafo anterior, Filiberto Valentín Ugalde Calderón (2010, 01) establece que *“los organismos constitucionalmente autónomos son aquellos “creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado”,* a lo que, César Astudillo (sin fecha) establece con relación a la autonomía de las Entidades Fiscalizadoras Superiores que no constaban con una autonomía plena ya que la Auditoría Superior de la Federación así como todas las ESF dependen del Poder Legislativo.

Si bien es cierto que las EFS de nuestro país no cumplen con la autonomía total, el segundo principio de la Declaración de Zacatecas sobre Autonomía, referente al Fortalecimiento de la autonomía técnica y de gestión de las EFS, así como el principio 3 de la ISSAI 10 establecen lo siguiente:

Tabla 1 Comparación Segundo principio de la Declaración de Zacatecas y Principio 3 de la ISSAI 10

Segundo principio de la Declaración de Zacatecas	Principio 3 de la ISSAI 10
hasta en tanto se logra la transición de las EFS en Órganos	<i>“deben respetar aquellas leyes aprobadas por el Poder Legislativo</i>

Constitucionalmente Autónomos, es necesario que la legislación salvaguarde la imparcialidad y eficaz función fiscalizadora” ⁹	<i>que les sean aplicables, mantienen su independencia frente a toda directiva o interferencia de los Poderes Legislativo o Ejecutivo en lo que concierne a la selección de los asuntos auditados, la planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimientos de sus auditorías, la organización y administración de sus oficinas y el cumplimiento de aquellas disposiciones que de acuerdo a lo dispuesto en su mandato, conlleven la aplicación de sanciones.</i> ” ⁹
--	---

Fuente: Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar en el cuadro anterior podemos identificar en la legislación diversas disposiciones que podrían desequilibrar la objetividad de las labores de la Auditoría Superior de la Federación puesto que en conformidad al artículo 74 la Cámara de Diputados es quien designa al Auditor Superior de la Federación, que si bien son propuestos y elegidos por los votos de las 2 terceras partes de la Cámara, no salvaguarda la neutralidad del titular debido a que éste es elegido por facciones completas de partidos políticos del mismo color que el del presidente. Por otra parte, el artículo 94 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación da la facultad, de igual forma, a la Cámara de Diputados de sustituir al Auditor Superior en caso de que cometa alguna causa grave, sin

precisar cuáles son las causales específicas. Por si fuera poco, la entidad responsable de Coordinar y evaluar las funciones de la Auditoría Superior de la Federación es la misma Cámara de Diputados en conformidad de la fracción II del artículo 74 de la Constitución por lo que en resumen, la Cámara de Diputados es quien designa, evalúa y sustituye al Auditor Superior por lo que éste se encuentra sujeto a las decisiones de dicha cámara por lo que éste puede influir en la objetividad de la ASF.

Otro principio relacionado a lo anterior es el principio 2 de la ISSAI 10, el cual hace mención de que se requiere a la legislación que establezca de manera detallada el alcance de la independencia de la EFS en lo que concierne a la designación, reelección, destitución mediante un proceso que asegure su independencia del Poder Ejecutivo, que si bien es cierto que la ESF es independiente de dicho poder, la partidocracia podría jugar un juego importante cuando no hay un contrapeso importante en la representación de la cámara de Diputados cuando éste atiende a los fines partidistas del color del Presidente.(fenómeno que se estudiará en el capítulo 3).

La declaración de Lima de la INTOSAI (1998) o ISSAI 1, misma que fue utilizada como base para la emisión de la ISSAI 10 y la Declaración de Hermosillo y Zacatecas, hace referencia a la imposibilidad de que las ESF sean totalmente autónomas de acuerdo al principio núm. 5 que a la letra dice:

“Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.” International Organizations of Supreme Audit Institutions (2016)

De acuerdo a lo anterior ,el principio núm. 5 únicamente hace referencia a la autonomía funcional y organizativa, por lo que en ningún momento hace referencia a que las EFS deben gozar de una independencia orgánica, sino que en cambio, establece que es imposible puesto que está inserta en la totalidad estatal no obstante que existan entidades constitucionalmente autónomas o Agencias Anticorrupción como la de Hong Kong denominada ICAC, la cual cuenta con el poder judicial y fiscalizador en la misma institución. Por lo tanto, la INTOSAI parece estar limitada debido a que se encuentra conformada por los Titulares de las EFS y por lo tanto deben de establecer cierta neutralidad con relación a la autonomía de las naciones parte.

En conclusión podemos establecer que la INTOSAI propone únicamente la formulación de las EFS en un entorno independiente Lockeriano (en el que todos son buenos y todos respetan sus derechos naturales), en donde únicamente se hace referencia a la independencia técnica, financiera, gestión, normativa, y de funcionamiento, por lo que la independencia se encuentra limitada a una libertad operativa como es la formulación del presupuesto, realizar el plan de trabajo, el contenido de sus informes, sin realmente eliminar el riesgo de la presión de los partidos o del ejecutivo en torno a alguna situación concreta.

2.2.3 Recomendaciones emitidas por la OCDE con relación a la independencia orgánica de las agencias anticorrupción

La OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, estableció distintas disposiciones que son indispensables para que tenga efectividad la independencia de las agencias anti corrupción, la OCDE a diferencia de la INTOSAI, realiza estudios en los países con la finalidad de identificar los factores positivos y negativos de algún tema social y/o económico con la finalidad de establecer de forma específica recomendaciones sobre las políticas implementadas para producir un valor público que se traducirá en una mejora institucional teniendo como beneficiarios directos a la población.

La relación con México ha sido estrecha ya que actualmente el Lic. Ángel Gurría es el Secretario General de la OCDE y que en el 2012 emitió un libro llamado “México mejores políticas para un desarrollo incluyente”, el cual contiene gran parte de las políticas públicas implementadas en el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.

Por lo tanto la OCDE, se considera ser objetiva ya que su finalidad es emitir recomendaciones sobre las políticas a la medida de cada país, con la finalidad de mejorarlas. Si bien no hay un estudio específico relacionado a la independencia de las agencias anti corrupción específicamente para México, la OCDE remitió un estudio referente a los modelos de las instituciones anti corrupción “Specialised Anti-Corruption Institutions” Review of Models, (2008)_en el cual establece distintos aspectos que deben ser cumplidos para concretar una política que salvaguarde la independencia de dichas instituciones de forma específica.

La OCDE a diferencia de los principios de independencia emitidos por la INTOSAI, identifica que es importante tener en consideración el nivel jerárquico en donde se puede desarrollar el abuso de poder afectando la independencia de los organismos por lo que establece lo siguiente: “En contraste con otros actos ilegales, en los casos de corrupción pública por lo menos uno de las personas que participan tiene un puesto *público, entre más alto el puesto, mayor es el poder que ejerce sobre una institución.*” Organization for Economic Co-operation and Development (2008) Lo que significa que si la corrupción sucede en los rangos más altos de la administración pública, y éstos tienen el poder suficiente para afectar la imparcialidad de dichos organismos u otros.

Por tal motivo, la OCDE establece que el grado de independencia que debe existir se encuentra vinculada directamente con el nivel de corrupción, la buena gobernanza, estado de derecho y la fuerza de las instituciones de estado por lo que al tener un grado mayor de corrupción, la independencia debe ser mayor y en caso contrario, debe haber una independencia menor.

Con relación a los requerimientos para que una agencia anticorrupción funcione correctamente la OCDE establece que *existen “varios factores que determinan la independencia de un cuerpo anticorrupción como el posicionamiento institucional”* Organization for Economic Co-operation and Development (2008). El posicionamiento institucional se refiere al lugar en el que se ubican las agencias anticorrupción dentro de la organización política del país, por lo que añade que “Una estructura institucional permanente separada en una agencia, unidad o comisión, tiene por sí mismo mayor visibilidad y más independencia que un departamento o unidad establecida dentro de una estructura institucional de una secretaría (interior, justicia, finanzas, etc.) Organization for Economic Co-operation and Development (2008).

La OCDE es clara al momento de establecer que hay una mayor efectividad de las agencias anticorrupción cuando estas están posicionadas de forma separada a los entes revisados, tal y como se encuentran en la estructura política mexicana, sin embargo añade que éste también debe estar alejado del ejecutivo: *“un cuerpo establecido dentro de una institución que disfrute de un alto nivel de autonomía del poder ejecutivo puede beneficiarse mucho de su autonomía existente”* Organization for Economic Co-operation and Development (2008) tal como lo expone el principio 2 de la ISSAI 10. Con la finalidad de corroborar lo anterior en la organización política de nuestro país, es necesario identificar la ubicación de cada una de los organismos que integran al sistema fiscalizador y sancionatorio federal mexicano, para que de esta forma se pueda identificar el grado de dependencia que tienen con el poder ejecutivo, el cual se desglosa a continuación:

Tabla 1. Ubicación jerárquica de los organismos que integran al sistema fiscalizador y sancionatorio federal mexicano en el sistema político mexicano.

Tabla 2. Entidades Dependientes del Poder Legislativo	
Agencia Anticorrupción	Localización dentro de la organización política mexicana
Auditoría Superior de la Federación	Organismo Constitucionalmente Autónomo, dependiente del poder Legislativo de la Federación (Art 79 CPEUM)

Tabla 3. Entidades Dependientes del Poder Ejecutivo	
Agencia Anticorrupción	Localización dentro de la organización política mexicana
Secretaría de la Función Pública	Secretaría dependiente del Titular del Ejecutivo (Art. 26 LOAPF)

Tabla 4. Entidades dependientes del poder Judicial	
Agencia Anticorrupción	Localización dentro de la organización política mexicana
Consejo Federal de la Judicatura	El consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones (Art 100 CPEUM), sin embargo es designado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado

Tabla 5. Organismos Constitucionalmente Autónomos	
Agencia Anticorrupción	Localización dentro de la organización política mexicana
Instituto Nacional de Transparencia Acceso a	Organismo, autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio

la Información y Protección de Datos Personales.	propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna. Fracción VIII del inciso A del (Fracción VIII del Art. 5 de la CEPEUM).
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Órgano Jurisdiccional con autonomía (Art. 1 LOTFJA) sin embargo es designado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado.
Fiscalía General	El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio dependiente del Ejecutivo (Art 102 CPEUM)
Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados a la Corrupción Judicatura de la Federación	Es un órgano con autonomía técnica y operativa que depende del Fiscalía General. (Art. 10 bis de la LOPGR)

Fuente: Elaboración propia.

De lo anterior se puede identificar que la Secretaría de la Función Pública, es la única entidad que dependiente directamente del poder Ejecutivo, ya que la normatividad que le da su origen es la Ley Orgánica Federal, por lo que las actividades de fiscalización, de una parte del presupuesto se encuentran comprometido en contravención de lo estipulado por la OCDE.

Anteriormente a la reforma del 12 de diciembre del 2018 la Fiscalía General, el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establecía que se encuentra ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal por lo que si bien no es parte de la estructura federal, si tienen procesos relacionados en cuanto la emisión de iniciativas de ley, su reglamento interno, propuestas de

tratados internacionales, las entidades paraestatales sujetas, etc. Sin embargo a partir de dicha modificación a la ley se establece su emancipación estructural del Ejecutivo, por lo tanto la Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados a la Corrupción Judicatura de la Federación sufrió los mismos cambios ya que ésta es considerada como una subprocuraduría, de conformidad al artículo 14 y 29 de la LOFGR.

Con relación a las otras agencias que no se encuentran vinculados directamente con el poder Ejecutivo es necesario precisar cuál es el nivel de autonomía otorgado, ya que la OECD establece que *“El nivel requerido de independencia de una institución anticorrupción se encuentra relacionada al nivel de corrupción, buena gobernanza y estado de derecho”* Organization for Economic Co-operation and Development (2008), por lo que tomando en consideración los puestos en los que México ha resaltado relacionados a la corrupción se debería estar gestionando agencias anticorrupción con una autonomía plena.

Filiberto Valentín Ugalde Calderón (2010) establece que la autonomía es *“la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados”*. Dicho esto, podemos establecer que se encuentra en el mismo sentido que el establecido por la INTOSAI, así como por la OCDE por lo que la variable dependiente no debe ser la vinculación con solo uno de los poderes, sino con cualquiera de los tres poderes que limitan la actuación de las agencias tal y como sucede con la Auditoría Superior de la Federación, ya que a pesar de ser creada en la Constitución, se encuentra adscrita al poder legislativo, por lo que no cuenta con una autonomía plena al estar sujeto a la evaluación y disciplina de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados que subordina la actuación del Auditor Superior como se expuso anteriormente.

En lo que respecta al Consejo de la Judicatura, el artículo 100 de la CPEUM establece que el Consejo de la Judicatura será un órgano del Poder Judicial de la federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones cuya finalidad es la de administración, vigilancia, y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art 94 de la CPEUM).

Por último tenemos las agencias anticorrupción que fueron originadas como constitucionalmente autónomas. El primer caso corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa el cual tiene una peculiaridad la cual consiste en que se encontraba entre la adscripción del poder judicial y la del ejecutivo. Se consideró que era parte del ejecutivo debido a que trata de situaciones administrativas entre el estado y los individuos mientras que lo contencioso correspondía al poder judicial, sin embargo se concluyó que debería ser ajeno a lo administrativo puesto que no se podía ser juez y parte además que debería ser ajeno al poder judicial ya que no tenía la facultad de conocer hechos administrativos, por lo que de conformidad del Artículo 73 del CPEUM se estableció la facultad del Congreso para expedir la ley que instituya al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

Por último, el Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es un organismo, autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, por lo que la autonomía entregada al presente organismo cubre todas las características para ser un organismo constitucional autónomo.

Estas dos últimas agencias anticorrupción son denominadas organismos constitucionalmente autónomos los cuales, *“son aquéllos creados inmediata y*

fundamentalmente en la constitución y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado, también pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica Suprema Corte de Justicia de la Nación (2007)” cuyas principales características emitidas por la Suprema Corte de Justicia son:

- a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución
- b) No debe estar sujeta ni atribuida a los poderes del estado.
- c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera
- d) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

No obstante a lo anterior, la legislación adjetiviza la autonomía, describiendo cual es el tipo de autonomía que goza, ya sea técnica, orgánica, financiera, normativa o de funcionamiento como es en el caso de la Auditoría Superior de la Federación, la cual cuenta con la autonomía técnica, financiera, normativa y de funcionamiento, sin embargo carece de la autonomía jerárquica la cual es la más importante para desarrollar sus funciones de forma efectiva.

2.2.4. Independencia Orgánica según Transparencia Internacional

De acuerdo a su página de internet *“Transparencia Internacional es una organización internacional no gubernamental, ni partidista y sin fines de lucro dedicada a combatir la corrupción a nivel internacional”*. Dentro de todas las actividades que realiza, Transparency International (2011) creó el Sistema Nacional de Integridad, donde se evalúa la eficacia de las agencias que intervienen en las actividades en la tarea del combate a la corrupción. Dicha evaluación es aplicada al legislativo, Ejecutivo, Judicial, al sector público, agencias para la aplicación de la ley, administración electoral, Ombudsman, institución superior de auditoría, agencias anti corrupción, partidos políticos, media, sociedad civil, y negocios. Se han realizado varias evaluaciones a diferentes países, sin embargo no se ha realizado en nuestro país.

La evaluación se realiza por cada sujeto y se evalúa el soporte legal como los hechos reales de los siguientes temas: Recursos, Independencia, Transparencia, Rendición de Cuentas, Mecanismos de Integridad, entre otros que son específicos al sujeto de investigación.

La evaluación contiene una pregunta principal, la cual esta sucedida por preguntas complementarias que la detallan, dichas respuestas se evalúan bajo dos enfoques:

Tabla 6. Enfoques de evaluación

Enfoque	Definición
Ley	Existencia de normatividad que de legalidad a las actividades que se evalúan.
Práctica	Los hechos que realmente se realizan, no obstante que la actividad se encuentra regulada por la ley.

Cada enfoque tienen respuestas preestablecidas, las cuales contienen un puntaje que mide en el primer enfoque, el grado de existencia de normatividad y en el segundo enfoque, el grado de apego a la ley en la práctica. El puntaje mínimo tiene un valor de 1 pt, puntaje medio un valor de 3 pt y puntaje alto un valor de 5 pt. Por lo que para la evaluación del enfoque de existencia de la normatividad se encuentran las siguientes respuestas:

Tabla 7. Puntaje de valuación relacionada a la normativa

1 pt	3 pt	5 pt
No hay leyes donde se asegure la independencia del sujeto.	Mientras hay un número de leyes/las provisiones existen, sin embargo no cubren todos los	Hay leyes comprensivas que buscan asegurar la independencia del sujeto

	aspectos de independencia o algunas provisiones contienen vacíos legales.	
--	---	--

Asimismo, para la evaluación del enfoque de apego a la ley se encuentran las siguientes respuestas:

Tabla 7. Puntaje de valuación relacionada a la práctica

1 pt	3 pt	5 pt
Otros actores regularmente y severamente interfieren en las actividades de la SAI y los directores, miembros o staff se encuentran comprometidos con la política u otras actividades los cuales socavan su independencia y neutralidad política.	Otros actores ocasionalmente interfieren con las actividades de la SIA. Estas instancias de interferencia no son severas usualmente, como ataques verbales amenazantes sin consecuencias significativas para el comportamiento de la SAI	La institución auditora opera libremente de otros actores y sus actividades son no partidistas, ellos demuestran ninguna señal de dependencia. Operar libremente significa que el gobierno u otro actor nunca interfieren en las actividades de la auditoría.

Con el propósito de explorar que tipo de examen realiza Transparencia Internacional (2011), nos enfocaremos únicamente a la evaluación realizada para medir la Independencia fundamentada en la ley y en la práctica de los siguientes sujetos:

Tabla 8. Entidades públicas de las que se obtendrán los reactivos que se analizan según TI

Sujeto	Definición por Transparencia Internacional
Institución Superior de Auditoría (SAI)	“la agencia responsable de auditar el ingreso y gastos del gobierno”
Agencias Anticorrupción (ACA)	“un cuerpo público estatutario especializado, e independiente de una naturaleza durable, con la misión específica de combatir la corrupción a través de medidas preventivas y represivas”
Agencias de Aplicación de la Ley (LEA)	“las agencias que hacen cumplir las leyes de un gobierno, o que activamente y directamente asiste en el cumplimiento de las leyes como la policía, los fiscales”.

Primero se analizaran las preguntas referentes a la Independencia soportada mediante la ley de las tres agencias:

Tabla 9. Reactivos relacionados a la independencia establecida en la ley de las tres agencias a analizar.

Sujeto	Institución Superior de Auditoría
Pregunta Principal	Preguntas Complementarias
¿En qué grado existe una independencia operacional formal de la institución auditora?	¿Existe algún cuerpo de estado que mediante la ley pueda influenciar la agenda de la SAI?
	¿La designación del director de la SAI es la forma para asegurar su independencia?
	¿Se encuentran protegidos por la ley los directores y staff de removerlos sin justificaciones relevantes?

Sujeto	Agencias Anticorrupción (ACA)
Pregunta Principal	Preguntas Complementarias
¿En qué grado la ACA es independiente por la ley?	¿La ACA es un cuerpo estatutario independiente o subordinado a un cuerpo de gobierno?
	¿Existen mecanismos para proteger a la ACA de la interferencia política?
	¿Cómo pueden ser despedidos los directores así como el staff?

Sujeto	Agencias de Aplicación de la Ley (LEA)
Pregunta Principal	Preguntas Complementarias
¿En qué grado de independencia se encuentra las agencias de aplicación de la ley?	¿Existe alguna ley que prevenga alguna interferencia política en las actividades de las agencias que aplican la ley?
	¿Los fiscales pueden ser instruidos para no proceder en contra de un caso específico por alguna autoridad?

De lo anterior podemos identificar que Transparencia Internacional hace un cuestionamiento no sólo hacia si el ejecutivo tiene alguna vinculación que subordine a los sujetos, sino que abre la posibilidad de que pudiera ser cualquier entidad ya sea el legislativo, el ejecutivo, el judicial o algún partido político a diferencia de la OECD y al INTOSAI. La subordinación a la que se refiere el presente enfoque corresponde a la evaluación realizada previamente en el presente estudio al tratar de encontrar la ubicación legal de cada uno de los sujetos a revisar.

Otro punto importante del cual difiere la OECD y la INTOSAI con Transparencia Internacional es la forma de designación de los titulares, ya que los primeros dos organismos solamente hacen referencia a la transparencia del

proceso y no al proceso como tal como lo hace Transparencia Internacional. Dichos procesos serán analizados con posterioridad en el presente estudio.

Asimismo para analizar la independencia en el marco de la práctica de los tres sujetos se encuentran las siguientes tres:

Tabla 9. Reactivos relacionados a la independencia en la práctica de las tres agencias a analizar.

Sujeto	Institución Superior de Auditoría
Pregunta Principal	Preguntas Complementarias
¿En qué grado la institución auditora es libre de la interferencia externa en el desarrollo de su trabajo en la práctica?	¿Puede la SAI operar profesionalmente y no en una manera partidista?
	Existe algún ejemplo de la influencia política en la designación del director, miembro, staff o ejemplos de interferencia política en las actividades de la SAI?
	Existe algún caso en el que el Director, miembros, staff tengan un compromiso político o conduzcan otras actividades restringidas por la ley o mantengan posiciones en donde se comprometa la independencia de la SAI?
	¿Qué tan común es para los directores ser reasignados?

Sujeto	Agencias Anticorrupción (ACA)
Pregunta Principal	Preguntas Complementarias
¿En qué grado el ACA es independiente en la práctica?	¿Puede el ACA operar profesionalmente y de una manera apartidista?
	¿Existen ejemplos de interferencia política en las actividades de la ACA?

	¿Cuál es su relación con las fuerzas policiales?
--	--

Sujeto	Agencias de Aplicación de la Ley (LEA)
Pregunta Principal	Preguntas Complementarias
¿En qué grado, las agencias de aplicación de la ley son independientes en la práctica?	¿Existen ejemplos de interferencia política en investigaciones?
	¿Los fiscales pueden trabajar sin intimidación, impedimento, interferencia indebida o la exposición a obligaciones penales o civiles?

Como complemento al marco legal, la práctica es lo que marca la pauta en cuanto al cumplimiento de la normativa referente a la independencia, puesto que si una ley no se encuentra bien elaborada, no quiere decir que por tal hecho se esté faltando a la norma, sino que debe haber un acto en contra de ella. En tal sentido, sería suficiente para la evaluación que realiza Transparencia Internacional identificar la existencia de actos de corrupción en los que no se ha procedido de forma correcta derivado de una intervención de otro poder, o escándalos de los titulares de las agencias anticorrupción.

Han existido distintos casos que no se procedió en conformidad a la ley, como fueron los casos de la “Casa Blanca” y “Odebrecht”, cuyos presuntos implicados, se encuentran vinculados al poder Ejecutivo debido a que en el primero el beneficiado de los actos de corrupción fue el presidente de la república mientras que en el caso de Odebrecht, la Secretaría de la Función Pública debió iniciar los procesos de investigación y sancionar a los responsables de ser el caso, sin embargo, no se ha tenido algún resultado.

Como se evidencia en el ejercicio anteriormente realizado, Independencia internacional hace énfasis en la existencia de 6 puntos que debe cumplir una agencia anticorrupción para el éxito en el cumplimiento de su misión Pope, J. (2000):

1. Respaldo político en los más altos niveles de gobierno
2. Adecuados recursos para cumplir sus misiones
3. Independencia política y operacional para investigar incluso a los más altos niveles de gobierno.
4. Poderes adecuados para el acceso a la documentación y para interrogar a testigos.
5. Utilizar leyes amigables
6. Liderazgo el cual debe ser visto como la más alta integridad.

Como se percibe en el punto número 3 debe existir una independencia política y operacional para investigar incluso a los más altos niveles de gobierno por lo que es importante la forma en la que se eligen a los titulares como lo establece a continuación:

“Desde el comienzo, la forma de independencia de una Agencia o Comisión (como sea que se haya diseñado) debe ser determinado por la forma en la que es designado o removido el titular. Si el mecanismo de designación asegura el soporte a través consenso de la designación a través de un parlamento, en vez del gobierno, el mecanismo de rendición de cuentas se encuentra fuera del gobierno, por lo que el espacio para el abuso o actividades a partidistas pueden ser minimizadas” Pope, J. (2000)

No obstante a lo anterior también establece que “Si el Ejecutivo o incluso el partido mayoritario tuvieran mano libre en realizar una designación, habría una pérdida de efectividad practica y de confianza pública. Se podría arriesgar a que sean vistas como la selección de colaboradores que le pudiera confiar para no apedrear el barco. Lo peor podría ser que pudiera ser visto como quien haga el

trabajo sucio. Por lo consiguiente el procedimiento de designación debe involucrar más actores que los que se encuentran en poder.” Pope, J. (2000)

Como podemos identificar, Transparencia Internacional señala la posibilidad que los partidos políticos afecten la imparcialidad en el proceso de selección del titular de las agencias anticorrupción. Pero primero debemos identificar la forma en la que cada agencia es elegida:

- a. De acuerdo al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Titular de la Auditoría Superior de la Federación es elegido por las dos terceras partes de la cámara de diputados por un periodo de 8 años.
- b. El Titular de la Secretaría de la Función Pública, así como, es elegido por el Presidente de la República derivado a que es parte de la estructura orgánica federal por un periodo de 6 años,
El Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que los comisionados del Instituto Nacional para el Acceso a la Información y Protección de Datos Nacionales serán elegidos por las dos terceras partes de los senadores.
- c. El Artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Administrativo establece que el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, será nombrado por las dos terceras partes de los senadores y cubrirá un periodo de 10 años.
- d. El Titular de la Fiscalía Especializada son nombrados por las dos terceras partes de los Senadores con un periodo de 6 años.
- e. De acuerdo al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la Judicatura, corresponde el puesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia el cual es elegido entre los Ministros de la misma instancia cada 4 años. Asimismo, de

acuerdo al Artículo 46 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los ministros de la Suprema Corte de Justicia son propuestos por el Presidente de la República ante la cámara de senadores con un periodo de 15 años en su cargo.

Como se puede apreciar en cada uno de los cargos de las agencias anticorrupción que se están revisando en la presente investigación son seleccionados o por el Presidente de la República (Poder Ejecutivo) o a la Cámara de Diputados y Senadores (Poder Legislativo) o por el mismo (Poder Judicial) por lo que no existe alguna independencia plena.

2.2.5 Banco Mundial

El Banco Mundial de acuerdo a su página establece *que “es una asociación mundial única, la cual se encuentra integrada por 5 instituciones que trabajan para reducir la pobreza y generar prosperidad compartida en los países en desarrollo”*. Las 5 instituciones que la componen son la BIRF (El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), el AIF (La Asociación Internacional de Fomento), la IFC (La Corporación Financiera Internacional), la MIGA (El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones) y la CIADI (El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones). La BIRF y la AIF proporcionan financiamiento, asesoría sobre políticas y asistencia técnica a los Gobiernos de los países en Desarrollo.

El Banco Mundial Expone de igual forma a la INTOSAI y a la OCDE que:

“las comisiones anticorrupción disfuncionales manifiestan evidencia en numerosas agencias la falta de independencia del ejecutivo, falta de apoyo presupuestal de la legislatura para investigar oficiales importantes, y no

tienen procedimientos para sacar adelante casos de corrupción del fiscal por las autoridades” Heilbrunn J. (2004)

Sin embargo, es un poco más claro en cuanto a las entidades que pudieran comprometer la eficacia de la independencia de acuerdo a lo siguiente:

“Una comisión debe ser independiente de la interferencia de los líderes políticos. En algunas circunstancias, una comisión ligada al poder ejecutivo es usada en contra de rivales políticos. Cuando la agencia está vinculada solamente con el Parlamento, entonces las agencias de seguridad tienen un desincentivo para incluir comités parlamentarios en sus investigaciones. De este modo la comisión anticorrupción pierde credibilidad al momento de ser únicamente una herramienta del parlamento” Heilbrunn J. (2004)

Entonces, el Banco Mundial establece que la comisión anticorrupción no debe estar ligada o subordinada a algún ente político o gubernamental, ya que puede ser utilizado de acuerdo a los intereses de cada uno de ellos por lo que es coincidente con lo establecido por Transparencia Internacional. No obstante de que los gobiernos conozcan lo comentado hasta el momento, tratan de disfrazar la autonomía con procesos de selección de los titulares de las agencias anticorrupción mediante una democracia representativa que es ejercida mediante el poder legislativo, en donde los intereses de los partidos tienen una jerarquía mayor que el cumplimiento de los objetivos de las instituciones, en donde el mantener el poder tiene un mayor peso que el de la justicia.

2.2.6 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Otro tratado internacional del que México es parte es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) o la Convención de Mérida en diciembre del 2014, la cual tiene la misma finalidad que la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sin embargo éste es un poco más descriptivo con relación a los requerimientos que el Estado debe

cumplir ya que relacionado al objeto del presente estudio, en el párrafo segundo del artículo 6 de dicho ordenamiento establece lo siguiente:

“Cada estado parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida“.

De igual forma en el artículo 11 establece con relación al Poder Judicial lo siguiente:

“Teniendo presentes la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y sin menoscabo de la independencia del poder judicial, adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción.”

En conformidad a lo anterior, es evidente la imperiosa necesidad de que tanto las entidades relacionadas a la rendición de cuentas así como a la sanción de los actos de corrupción sean independientes para que de esta forma cumplan con sus funciones sin que exista alguna influencia en su decisión. Sin embargo, es importante mencionar que dichas cláusulas se encuentra matizada al momento de que no menciona de forma clara la independencia que debe tener cada una debido al respeto a la soberanía de cada país, por lo que es claro al momento de que establece que dicha independencia debe ser realizada en conformidad a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, dando espacio a determinar el nivel de independencia que debe tener cada Estado.

No obstante a la delimitación de acción marcada por la soberanía de los países, el párrafo 7 del artículo 63 establece lo siguiente:

“En cumplimiento de los párrafos 4 a 6 del presente artículo, la Conferencia de los Estados Parte establecerá, si lo considera necesario, un mecanismo u órgano apropiado para apoyar la aplicación efectiva de la presente convención”

En tal sentido, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), no únicamente se limita a establecer los requisitos que debe cumplir para permanecer en el convenio sino que realiza un mecanismo de evaluación relacionado al cumplimiento de la Convención cuyas finalidades principales son las siguientes:

- a) Promover la finalidad de la Convención enunciada en su artículo 1
- b) Presentar a la Conferencia información sobre las medidas adoptadas por los Estados parte para aplicar la Convención y sobre las dificultades encontradas
- c) Proporcionar a la Conferencia información relativa a los logros y las buenas prácticas y los problemas de los Estados parte en la tarea de aplicar y utilizar la Convención.

En términos generales el proceso de examinación de acuerdo al Manual se realiza de la siguiente forma; el examen se realizará por un Estado Parte, con un ordenamiento jurídico análogo al Estado al que se le realizará la evaluación, los cuales serán elegidos por sorteo. El examen deberá realizarse por máximo 15 expertos gubernamentales proporcionados por la misma Organización, la cual les otorgará las directrices para la examinación encomendada. Dichas directrices se encuentran encaminadas a la evaluación de las medidas adoptadas para aplicar la Convención.

Es importante resaltar que tanto como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, así como la examinación, en concordancia con la teoría de los Tratados Internacionales protegen la soberanía del país ya que tanto en la Convención tanto como en el Mecanismo de Examen establecen como principio

fundamental la no intervención en los asuntos internos de los Estados, sino que respetará los principios de igualdad y de soberanía de los Estados parte.

El mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción establece que existen 2 ciclos de 5 años. En el primer ciclo se decidió examinar los capítulos III (Penalización y aplicación de la ley) y IV (Cooperación internacional) y durante el segundo los capítulos II (Medidas preventivas) y V (Recuperación de activos) por lo que en lo que respecta al objeto de la presente recomendación la independencia de las agencias de fiscalización y sancionatorias se encuentra en el capítulo II.

La examinación del primer ciclo fue realizada del 20 al 22 de agosto de 2013 y fue realizada por Azerbaiyán y Perú. El segundo ciclo fue realizado del 9 al 11 de mayo del 2017, evaluado por Guatemala y la República de Santo Tomé y Príncipe, mismo que fue publicado el 29 de mayo de 2019, sin embargo dicho análisis únicamente se realizó con base a las leyes vigentes sin cerciorarse la eficacia de ellas. Sin embargo expone con relación a la independencia de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas como aquellas que sancionan los actos de corrupción lo siguiente:

“La independencia judicial está regulada constitucionalmente”

Problemas en la aplicación

“Se recomienda a México que:

Promueva el aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción entre sus órganos anticorrupción y otorgue al órgano o a los órganos de prevención la independencia necesaria”

“Emite en implemente disposiciones legales a efecto de fortalecer y extender la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones trascendentales. Eso incluye a futuro nombramiento del Fiscal

Anticorrupción en un proceso transparente, que garantice su independencia, en tiempo y de conformidad con los estándares establecidos en la convención”

“La constitución prevé la autonomía del INAI”

“La independencia judicial está regulada constitucionalmente”

Indiscutiblemente no hay mejor forma de analizar los reactivos que la UNDOC establece para evaluar la actividad del estado con relación a la corrupción si no es a través de su legislación pues esta es la que le da certeza legal a su actividad, sin embargo, la eficacia de la ley podría llevarnos a otros resultados como es el hecho de establecer que la independencia del poder judicial y el INAI se encuentra garantizado en la constitución. Si bien es cierto que la UNDOC, hay problemas de independencia como establece las aseveraciones establecidas por el organismo internacional, no precisa que entidad y en que se basa para llegar a esa conclusión. No obstante a lo anterior, la UNDOC acertadamente establece la falta de participación en la sociedad en decisiones importantes como la elección del Fiscal General, situación que debería suceder con todos los titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción.

2.3 Autonomía legal

Ahora que se conoce el alcance de la independencia en un término administrativo, es importante tener en consideración su relación con la palabra autonomía cuya raíz emerge del el derecho, por lo que Maynez (como se citó en Ugalde, 2010) establece que es *“la facultad de las personas o instituciones para actuar libremente sin sujeción a una autoridad superior dentro de un marco de valores jurídicos predeterminados”*. Por lo que se puede concluir que de acuerdo al concepto establecido por Maynez, la palabra autonomía, no difiere de forma sustancial con la

de independencia en el contexto del presente estudio, por lo que para efectos del presente estudio dicho concepto se utilizará para aspectos administrativos y la autonomía para efectos legales.

Si bien es cierto que es un poco más claro los requisitos que debe cumplir una entidad pública para que sea independiente desde la perspectiva administrativa, en la perspectiva legal, debe cumplir con ciertos requisitos específicos. Es evidente que la obligatoriedad relacionada al cumplimiento de alguna disposición por parte del Estado en cuanto a su organización y a su funcionamiento se encuentra sujeta a las fuentes formales del derecho Mexicano. La Legislación, la Jurisprudencia, la Costumbre y las Normas Individualizadas, son los elementos que deben ser analizados para poder identificar la ubicación dentro del sistema político mexicano, así como sus atribuciones relacionadas a su funcionamiento. Podemos identificar en dichas fuentes que existen disposiciones relacionadas a la independencia o autonomía de las entidades que integran las agencias anticorrupción, pero en algunos casos las mismas disposiciones establecen varios matices que limitan su autonomía por lo que es importante identificar los tipos de autonomía que existen. Haciendo referencia de nuevo a Filiberto Valentín Ugalde Calderón¹ existen 6 tipos de autonomía, las cuales se definen a continuación:

1. *“Técnica: es referente a la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada.*
2. *Orgánica o administrativa: que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad.*
3. *Financiera-presupuestaria: que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines.*
4. *Normativa: consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y en general todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.*

5. *Funcionamiento: consiste en la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno*
6. *Plena: implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.”*

De acuerdo a la clasificación establecida por Ugalde Calderón, es evidente que entre mayor autonomía tengan las agencias anticorrupción sus funciones se ejercerán más objetivamente, sin embargo, es importante hacer un análisis con el propósito de identificar el tipo de autonomía con la que cuenta cada una de las entidades públicas relacionadas al combate de la corrupción por lo que se elaboró el siguiente cuadro:

Tabla 10. Análisis de las autonomías según a la clasificación de Ugalde Calderón:

Auditoría Superior de la Federación			
Tipo de Autonomía	Si	No	Fundamento
Técnica	x		“...tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones... Artículo 79 de la CPEUM
Orgánica-Administrativa		X	“...La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados...” Artículo 79 CPEUM
Financiera-presupuestaria	x		“...La Auditoría Superior de la Federación elaborará su proyecto de presupuesto anual...” Artículo 98 LFRCF
Normativa	x		“Expedir de conformidad con lo establecido en esta Ley y hacerlo del conocimiento de la Comisión, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación” Fracción V del Artículo 89 LFRCF.

Funcionamiento	x		“...tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones...” Artículo 79 de la CPEUM
----------------	---	--	--

Secretaría de la Función Pública			
Tipo de Autonomía	Si	No	Fundamento
Técnica		x	“La Secretaría realizará sus actividades en forma programada, conforme a los objetivos, principios, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, y las políticas que establezca el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” Artículo 4 del RISFP
Orgánica-Administrativa		x	“En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I. Secretarías de Estado;” Artículo 2 de la LOAPF
Financiera-presupuestaria	x		“Las dependencias y entidades deberán remitir a la Secretaría sus respectivos anteproyectos de presupuesto...” Artículo 29 de la LFPRH.
Normativa	x		“Cada Secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y

			órdenes del Presidente de la República” Artículo 12 de la LOAPF
Funcionamiento		x	“Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.” Artículo 11 de la LOAPF

Fiscalía General			
Tipo de Autonomía	Si	No	Fundamento
Técnica		x	
Orgánica-Administrativa		x	“La Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, ejercerá sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés social” Segundo Párrafo Artículo 1 de la LOPGR.
Financiera-presupuestaria	x		“ El Procurador ejercerá en forma personal y no delegable, además de las facultades contenidas en el artículo 6 de la Ley Orgánica, las siguientes: I. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Procuraduría...” Artículo 11 del RLOPGR
Normativa		x	“... Someter a consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de reglamento de esta ley, así como el de las reformas al mismo, que juzgue necesarias;...” Artículo 6 fracción VI de LOPGR
Funcionamiento		x	

Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados a la Corrupción Judicatura de la Federación			
Tipo de Autonomía	Si	No	Fundamento
Técnica	x		“La Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción es el órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción.” Artículo 10 Bis LOPGR
Orgánica-Administrativa		x	“Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables, el Procurador General de la República se auxiliará de: I Bis. Fiscales Especializados” Fracción I bis. Del Artículo 10 de la LOPSRM
Financiera-presupuestaria	x		“El titular de la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción elaborará su anteproyecto de presupuesto...” Artículo 10 Bis LOPGR
Normativa	x		“El Procurador General de la República, sin perjuicio de las facultades concedidas en esta ley al Fiscal Especializado en materia de delitos

			relacionados con hechos de corrupción para expedir normas administrativas necesarias que rijan la actuación de dicha Fiscalía” Artículo 9 LOPGR
Funcionamiento	x		“La Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción es el órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción.” Artículo 10 Bis LOPGR

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.			
Tipo de Autonomía	Si	No	Fundamento
Técnica	x		Organismo, autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna. Fracción VIII del inciso A del Art. 6 de la CEPEUM).
Orgánica-Administrativa	x		
Financiera-presupuestaria	x		
Normativa	x		
Funcionamiento	x		

Tribunal Federal de Justicia Administrativa			
Tipo de Autonomía	Si	No	Fundamento

Técnica	x	“Son facultades de la Junta de Gobierno y Administración, las siguientes: I. Proponer, para aprobación del Pleno General, el proyecto de Reglamento Interior del Tribunal; II. Expedir los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal;” Artículo 23 de la LOTFJA
Orgánica-Administrativa	x	“El congreso tiene facultado para: ..XXIX-H Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones” Fracción XXIX-H del Artículo 73 del CPEUM.
Financiera-presupuestaria	x	“Son facultades de la Junta de Gobierno y Administración, las siguientes: III. Aprobar la formulación del proyecto de presupuesto del Tribunal, para los efectos señalados en el artículo 16, fracción II de esta Ley;” Artículo 23 de la LOTFJA
Normativa	x	“Son facultades de la Junta de Gobierno y Administración, las siguientes:

			I. Proponer, para aprobación del Pleno General, el proyecto de Reglamento Interior del Tribunal; II. Expedir los acuerdos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal;" Artículo 23 de la LOTFJA
Funcionamiento	x		"...El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena". Artículo 1 de la LOTFJA.

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta a la autonomía técnica, funcional y de normatividad, se puede concluir que tienen una limitante en común, la cual consiste en el principio de legalidad; Si bien es cierto que por una parte la autonomía Técnica se refiere a la inexistencia de una presión externa que afecte las funciones administrativas de la entidad fiscalizadora o sancionatoria, mientras que la autonomía de funcionamiento se refiere a la carencia de una presión externa que influya en las actividades que realizan las entidades relacionadas a la rendición de cuentas o a la sanción de los actos de corrupción para cumplir con los objetivos por los cuales fueron creados, se debe resaltar que dichas autonomías se encuentran totalmente sujetas al principio de legalidad, por lo que las entidades públicas únicamente tienen facultad de hacer únicamente lo que la ley les confiere de forma explícita por lo que las entidades tienen que limitarse al diseño jurídico establecido en la ley. De igual forma, la autonomía normativa cuenta con la misma limitante ya que la formulación de sus instrumentos legales relacionados a sus actividades debe estar sujetas a funciones previamente autorizadas por el poder legislativo o ejecutivo, por lo que pareciera que no es necesaria una influencia externa cuando la legislación que respalda las actividades y funciones no otorga a las entidades públicas las capacidades necesarias para realizar sus funciones. En lo que respecta a la autonomía financiera

presupuestaria, entendiendo ésta como la capacidad de definir su presupuesto y ejercerlo en conformidad a la programación establecida inicialmente por ellos mismos, es importante mencionar que el mismo proceso presupuestario establece techos presupuestales de los cuales la entidad no puede excederse por lo que sus funciones deben adaptarse a dicho limitante y por consiguiente pareciera que no es tan importante la formulación del presupuesto sino el importe que se le sea asignado por el ejecutivo.

Podemos concluir que los tipos de autonomías anteriormente mencionadas están relacionadas a la voluntad de los funcionarios que tienen la capacidad de decidir tanto las funciones que van a desempeñar, así como el recurso que se tiene que aplicar para solucionar la corrupción tomando en consideración las normas emitidas por las distintas autoridades internacionales especialistas en el tema.

2.2 Partidocracia

La partidocracia es el factor que deforma la democracia, en donde los intereses de los partidos políticos predominan sobre los intereses de los ciudadanos, quienes han delegado su soberanía en los representantes públicos en contrariedad a su fin natural. Tal como lo establece Camilo Octavio Pérez, la partidocracia

“Se presenta como un hecho incuestionable la verdad de que se antepone, dentro de las actividades del Estado, la voluntad del partido a aquella que naturalmente concurre en la conciencia del individuo, en virtud de la cual se sobrepone “a priori” a cualquier otra consideración de índole de bienestar público”

Más adelante, agrega especificando en los motivos que *“Todo miembro de cualquier partido político, debe obedecer ciegamente las directrices del partido, su plataforma*

política y, sobre todo, las consignas estrictas que utilice la misma para alcanzar el poder, siendo esto último el propósito inmediato.”

En tal sentido podemos identificar en el párrafo anterior los 3 significados de partidocracia establecidos por Santori, que más allá de ser significados, considero que son tipos puesto que no son sinónimos sino que se refieren a tres actos distintos. En primer lugar, la partidocracia electoral es la que sucede cuando el partido impone al electorado a un candidato, la segunda denominada partidocracia disciplinaria, dónde el funcionario o representante atiende a la dirección impuesta por los dirigentes del partido y por último la partidocracia literal en donde la representación civil es sustituida por una partidista-sindical, burocrática o de aparato.

Por lo tanto lo que expone Santori, es un control desde la selección del candidato que se impondrá a la sociedad, el adiestramiento del mismo en cuanto a la filosofía y a los objetivos del partido, así como en su accionar. Sin embargo, en lo que nos compete es la relacionada a la disciplina parlamentaria y que de acuerdo a Julio César García Martínez *es “el acatamiento de los miembros de un partido a emitir su voto en una dirección determinada por su dirigencia”* estén o no de acuerdo con los líderes parlamentarios

Si bien es cierto que el congreso está formado por diferentes partidos políticos con la finalidad de tener pluralidad y por consiguiente un contrapeso en la formulación de leyes que sean propuestos por el partido con mayor representación, la partidocracia, a través de la negociación, desbalancea el contrapeso creado por la pluralidad del congreso al momento que se cambia un voto para elegir a un puesto estratégico a cambio de un beneficio que los dirigentes partidistas necesitan tal como lo establece Manuel Villa (AÑO):

“La partidocracia alude a la apropiación de espacios institucionales por parte de los partidos políticos dejando en segundo término a la competencia partidaria y a la participación ciudadana”.

Aterrizando lo anterior a nuestro tema de investigación, los diputados y senadores de las cámaras que constituyen el poder legislativo, aprueban leyes sobre la gestión de la fiscalización en nuestro país, además de seleccionar a los titulares de las instituciones encargadas en la fiscalización y de la sanción, de tal forma que puedan tener cierto control sobre ellos rompiendo con los principios de la división de poderes debido a que el partido con mayor representación pondría a un funcionario o juez, que atienda a las necesidades partidistas independientemente que dichos cargos sean en entidades pertenecientes al Ejecutivo, sean Autónomas o correspondan al poder Judicial. Con la finalidad de profundizar en lo anterior Giuseppe Maranini establece que *“el parlamento controla el gobierno, pero los dirigentes de partido controlan el parlamento y, a través del parlamento, al gobierno;”*

2.3.1 Antecedentes de la Conformación del Poder

2.3.1.1 El Poder

Como se ha señalado reiteradamente, el principio constitucional fundamental que se ha estudiado en el presente documento es el de la Separación de Poderes contenido en el artículo 49 de la Constitución, el cual consiste en un conjunto de pesos y contrapesos establecidos ante los 3 poderes que constituyen la nación, sin embargo, la existencia de una mayoría marcada en el poder legislativo de representantes que corresponden al partido en el poder causa el desequilibrio de los pesos y contrapesos a través de la negociación tácita o expresa para alcanzar la mayoría calificada estipulada en la ley y así elegir a los titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción con un historial profesional arraigado al partido en el poder pudiendo así afectar la objetividad de las funciones establecidas en la ley lo que provocaría que un partido

tendría a su disposición el dinero, la forma de ejercerse, como evaluarse y a quien sí o a quien no sancionar. Por tal motivo, es importante profundizar en el origen de la separación de poderes y sus motivantes, con la finalidad de identificar si es necesario o no dicho contrapeso para el desempeño objetivo de las funciones de los poderes que constituyen la nación.

De acuerdo a Carla Huerta Ochoa, para Max Weber, (y para gran parte de los autores de las ciencias políticas),

“el poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena mediante la fe, la religión, la fuerza física, el poder psicológico o mental, el poder del dinero o cualquier otro mecanismo que pudiera llegar a tener influencia en la conducta humana” (Marcer, Elisabeth, 2010),

Por lo que la autora expone que existen varios tipos de poderes:

1. El poder económico, que pertenece a los detentadores de los medios de producción, quienes disponen de la riqueza y negocian con ella, permitiéndoles determinar las leyes del mercado, y así influir en la voluntad de las personas, dado que éstas participan en ese mercado. Los cuales se ha manifestado a través de la aristocracia en Grecia, la nobleza en Roma, y los Vasallos en la edad Media así como por parte del sector comercial representado por los comerciantes en Grecia y Roma y la burguesía en la edad Media)
2. El poder ideológico, ejercido por quienes detentan los medios de comunicación o de propaganda política, por la Iglesia, etcétera a partir de la difusión de sus ideas, pues la representación psicológica de éstas genera indudablemente características. Dicho poder lo hemos podido identificar en la Iglesia, los reyes, los emperadores, el humanismo y la ilustración los cuales

han sido parte fundamental del pensamiento humano así como del desarrollo político como veremos más adelante.

3. El poder militar, debido al control que tienen sobre las fuerzas armadas de un país, lo que permite a un hombre o un grupo de hombres lograr dominar la voluntad de los ciudadanos mediante el temor a la represión militar el cual se ha manifestado en todas las culturas con la finalidad de mantener el orden.
4. El poder político, basado en la posibilidad de ejercer la coacción, de usar la fuerza legal, lo cual equivale a la aplicación de la ley misma.

Si bien, todos estos poderes se refieren a aquellos que son ejercidos por diferentes entes (privado y público), podríamos decir que desde la perspectiva de las funciones del estado, todas son identificables en sus funciones y que todas están sometidas a un poder político o a la ley tal como lo expone el concepto anteriormente expuesto. Por lo tanto, el poder económico correspondiente a los ingresos que recibe el estado por las diferentes operaciones que realiza, el poder militar conformado por la fuerza pública, el poder ideológico correspondiente a la estructuración y valores del estado se encuentran sujetos a la ley o al poder político.

Como es de saberse, dicho poder político se encuentra en el poder legislativo, puesto que éste es quien aprueba las leyes que moldea estructural e ideológicamente el país (forma de gobierno, educación, etc.), y que además autoriza el presupuesto que ejercerá cada entidad administrativa que integra al estado en conformidad a sus objetivos y funciones.

El poder legislativo, como se ha expuesto en el presente estudio, es el poder que contiene la soberanía de la nación, por lo que se entiende que dicha representación atiende a los intereses de quienes representa. La diversidad de las perspectivas políticas mediante la diversidad de partidos fortalecen los contra pesos que el poder legislativo tiene sobre los demás poderes así como de el mismo. Sin embargo, cuando el poder se centraliza y monopoliza en un solo partido, se desequilibran los contrapesos obteniendo de este modo el “poder integral” por lo tanto, el poder

económico, militar, ideológico y político es ejercido por un ente de acuerdo a Dennis H. Wrong”. (Marcos, Alfredo, 2010)

Detentar los poderes integrales no es el problema, sino la forma de cómo se utilicen a pesar del desequilibrio en los contrapesos que pudieran generarse al monopolizarse el poder. Sin embargo hay dos aspectos que nos señalan que es obvia la necesidad de esos contra pesos; por un lado tenemos la teoría de la naturaleza humana y por el otro la antropología política o el materialismo histórico.

2.3.1.2 Naturaleza Humana (Antropología Filosófica)

Se consideró a la filosofía antropológica como una puerta para entender la razón por la cual es necesaria la separación de poderes. Si bien se ha identificado el riesgo que existe de que los pesos y contra pesos se desequilibren al momento de que el poder político esté detentado por una sola fuerza política, se debe evaluar si la ética de los legisladores es suficiente para mantener los contrapesos a flote.

Mediante la filosofía antropológica, los pensadores han tratado de dar razonamiento a situaciones que sucedieron en el pasado y que forman parte aún en nuestros tiempos por lo que el objetivo del presente título es repasar algunos de ellos y por consiguiente conocer su perspectiva sobre la bondad y la maldad de las personas.

Alfredo Marcos (2010) expone que la teoría de la naturaleza humana surge de la filosofía natural y trata de explicar la esencia o idea del ser humano, de los rasgos que nos hacen ser humanos desde que nacen. Dicho documento, hace mención de varios pensadores de diferentes épocas los cuales podemos agrupar en cuanto a su perspectiva. El primer grupo se caracteriza en que tienen un enfoque empirista del ser humano ya que establecen que los humanos son buenos o neutrales por naturaleza, sin embargo son impuestos a varias condiciones que provocan el surgimiento del mal en ellos:

1. Aristóteles identifica una cierta naturaleza humana que consta de aspectos animales, sociales y racionales cuya tercera característica haría la diferenciación con el primer aspecto, sin embargo a pesar de dicha racionalidad, el humano puede actuar como tales, haciendo el bien o el mal.
2. Pico della Mirandola estableció que Dios habría creado al ser humano fuera de las leyes naturales que determinan el resto de las criaturas, para que construyese su naturaleza sin barrera alguna, según su libertad y arbitrio, por lo que otorga una gran responsabilidad al decidir qué hacer con el poder.
3. Jhon Locke afirmaba que todos los hombres eran libres e iguales por naturaleza sin embargo, llegamos a este mundo en blanco y todo dependía de lo que sucediera en él.
4. Condillac y Helvétus concluyeron que el hombre era totalmente maleable.
5. Fichte así como para Marx, determinaron que las relaciones de producción esculpen y determinan la naturaleza.
6. Ortega y Gasset afirmó que es erróneo hablar de naturaleza humana, pues el hombre tiene un lugar de naturaleza historia, por lo que es evidente que dicha formación se realiza en conformidad a lo que sucede en vida.

Como es de notarse, todos los pensadores anteriormente revisados hacen referencia a que el hombre es neutro, sin embargo, la determinación de su actuar depende de las situaciones y el contexto por el que pasen. Alfredo Marcos, con relación al contexto histórico agregó que *“Hoy sabemos, por experiencia histórica, las cantidades ingentes de sufrimiento que ha producido esta suerte de experimento antropológico, así como el poco éxito que ha tenido en la utópica tarea de crear un nuevo hombre”* De modo que, es evidente que a pesar de la subsistencia del hombre, las condiciones no han sido las mejores para todos, lo cual podemos identificar a través de la historia, misma que analizaremos más adelante.

A diferencia de los pensadores anteriormente analizados, hay otro sector con una perspectiva más decidida en cuanto a la naturaleza del hombre coincidiendo en las

causas por las cuales el hombre es malo. En este caso solo revisaremos 4 filósofos sin embargo su contribución a nuestro presente es invaluable.

Miguela Domingo (2002) señala que Rousseau tiene una concepción de que el hombre es bueno por naturaleza pero se hace malo por culpa de las instituciones sociales, por lo que los progresos de la sociedad son la fuente de la depravación humana. Dicho esto, el instinto de conservación personal se satisface a costa de otro y nace el amor propio forjándose de este modo ideas de bienes que no se pueden alcanzar, por lo tanto se hace sentir la desproporción entre las necesidades y las facultades. En virtud de lo anterior Rousseau estableció que era necesario reducir al hombre al estado de naturaleza es decir, a su estado primitivo donde hay un equilibrio entre las necesidades y el modo de satisfacerlas.

Maquiavelo separa la ética de la política por lo tanto todas las formas de gobierno se degeneran de acuerdo a lo establecido por Aristóteles. De forma precisa, Maquiavelo establece su posición con relación al bien o al mal de las personas cuando confirma que un príncipe debe ser amado y temido y cuando no se pueden las dos, es preferible la *segunda* “*Porque de la generalidad de los hombres se puede decir esto: que son ingratos, volubles, simuladores, cobardes ante el peligro y ávidos de lucro*”. Sin embargo, el politólogo expuso que se pasa de un estado de naturaleza a un estado social modificando la maldad de los hombres a través de las instituciones políticas.

Cisneros María E. (2011) expone que Hobbes, para analizar al hombre contemporáneo (edad media), se encontró en la necesidad de realizarlo desde las perspectivas de las relaciones sociales provocando una diversidad de pasiones. Hobbes expone que los hombres están compitiendo continuamente por el honor y la dignidad, esto hace que haya odio y envidia provocando que se encuentren en permanente lucha. Dicha guerra constante es causada porque cada hombre persigue su bien privado y no el bien común y por lo tanto cada uno piensa en el bien de sí mismo provocando que en algunos casos coincidan en el bien que

buscan, sin embargo éste no puede ser disfrutado por todos lo que trae como consecuencia que sólo el más fuerte lo disfrutará o sólo aquel que se sirva de todos los medios y realice cualquier acción necesaria para conseguirlo. Cisneros, María E., (2011)

Para Locke, se establece la existencia de un estado natural en donde todos son buenos e iguales por naturaleza, respetando de esta forma a sus semejantes y sus pertenencias, sin embargo cuando ésta es trasgredida se inicia un estado de guerra o un estado de odio y destrucción contra la vida del hombre o en contra del Estado por lo que dicha agresión está fundada a través de una causa a diferencia de Hobbes quien establece que el hombre es malo por naturaleza el cual actúa pasionalmente.

Por otra parte Kant expone que la única causa de la existencia del mal es que la naturaleza no sea guiada por reglas por lo que el estado de naturaleza jurídico corresponde a una manifestación limitada de la libertad exterior, o sea una independencia relativa a las leyes que ordenan la acción. Mientras que el estado de naturaleza ético se refiere a una corrupción de la máxima, entendida como principio subjetivo de la voluntad, ya que se opone a la disposición moral del individuo.

Para Rousseau el hombre natural no posee razón, por lo que es incapaz de ser malo porque no conoce los conceptos ni las valorizaciones morales. Sin embargo, conserva su instinto de autoconservación En virtud de lo anterior se considera que no hay un fin específico del humano salvaje sino infinidad de posibilidades que puede dominar la naturaleza lo cual provocaría el apego por cosas materiales dando como resultado la vanidad. Al tratar de ser el mejor de la especie, el humano buscó ser admirado por los demás naciendo el orgullo en los humanos. Derivado del orgullo y la vanidad se generaron otros sentimientos como la ira y la venganza desatando guerras, venganzas y dolor.

Como se ha analizado en el presente título, se han identificado dos tipos de filósofos cuya perspectiva del estado de naturaleza del hombre no difiere del todo. Mientras unos concluyeron que el hombre no era bueno ni malo sino que en el trayecto de la vida se podrían inclinar por el bien o el mal de acuerdo al contexto de cada uno, otros definitivamente establecían que el hombre era malo por naturaleza a lo que nos conlleva al siguiente título, donde se analizará la necesidad de crear un estado para regular el comportamiento de las personas considerando a los gobernantes como a los gobernados.

2.3.1.3 Antropología política

Con la finalidad de fortalecer el análisis realizado en el título anterior, puesto que Marx consideraba a la epistemología se considera un análisis metafísico y que además consideraba que el contractualismo de Hobbes y Rousseau difícil de comprobar puesto que eran suposiciones se decidió reforzar el análisis anterior a partir del materialismo histórico dejando a un lado el misticismo para así explicar situaciones que se originaron en el pasado y que tienen hoy en día un efecto social y político importante relacionado a la lucha de los actores por el poder.

En tal sentido, para poder explicar antropológicamente la razón por las cuales fue necesario la separación de poderes tenemos que referirnos a los inicios de la civilización política en Europa puesto que ésta sería la base de la estructura de la forma de gobierno en nuestra actualidad.

2.3.1.4 Prehistoria

Las primeras sociedades prehistóricas se han desarrollado a través de la cooperación, interacción y convivencia para la consecución de objetivos comunes para que de esta forma se consigan *“mejores formas de alimentarse, procrear, protegerse de las inclemencias de la naturaleza y trabajar, sacando provecho de los elementos materiales que forman su circunstancia física y biológica”* (Marcer,

Elisabeth, 2010). Derivado de dicha cooperación, los primeros nómadas se vieron en la necesidad de nombrar a un jefe cuyas funciones radicaban en la solución de conflictos y decidir por situaciones relacionadas a los intereses del grupo lo que provocó la necesidad de comunicarse a través de los distintos lenguajes que se desarrollaron.

Por lo tanto la finalidad principal de los líderes de estas sociedades primitivas era la subsistencia y la unión de las personas que formaban la sociedad ya que de esta forma podían garantizar la autosuficiencia. Sin embargo, *“estos orígenes, siempre han tenido que ser limitados, de tal manera que directa o indirectamente se han visto precisados a regularse jurídicamente”* (Huerta, C, 2010), debido a que el Estado ha tenido una tendencia histórica de ejercer su poder de forma desmedida y por encima del interés común.

Como efecto de lo anterior, los subordinados han buscado la forma de que los líderes garanticen su libertad a través de movimientos sociales, tales como las independencias o revoluciones que han culminado en cambios sustanciales en la forma de gobernar dejando huella en los códigos, constituciones u otros instrumentos legales aún existentes en nuestra época.

2.3.1.5 Formas de Gobierno Grecia, Roma y Edad Media

Con la finalidad de no extender el presente punto y evitar realizar un repaso histórico de los acontecimientos que afectaron nuestra organización política y en específico la separación de poderes, se decidió generalizarlo mediante la descripción general de las principales formas de gobierno y sus degeneraciones que estableció Aristóteles en su libro Política (no obstante que existan subdivisiones y géneros específicos en cada una de ellas). Dicho libro se realizó del análisis de varias constituciones y acontecimientos históricos de los cuales concluyó que se generaron varias formas de gobierno consideradas como “puras” como son la Monarquía (gobierno de uno), la aristocracia (el gobierno de los mejores) y la política

o timocracia (el gobierno de algunos que contaban con ciertas características). Dichas formas de gobierno se caracterizan de forma general en que su gobierno se encuentra dirigido a satisfacer las necesidades de la comunidad en general, siguiendo con los principios de la organización de la prehistoria.

Básicamente, la evolución de una a otra forma de gobierno deriva de la inclusión de nuevos actores políticos que fueron tomando fuerza a través del tiempo derivado de dos acontecimientos principales; el primero consistiría en el crecimiento económico causado por la conquista de nuevos territorios, el cual contribuiría en el apogeo de cada una de los periodos analizados, mientras el segundo consistiría del abuso de poder de los gobernantes el cual conduciría a la caída de la forma de Gobierno establecida.

En lo que respecta al desarrollo económico derivado de las conquistas de nuevos territorios aparecerían 3 sociedades en cada uno de las culturas analizadas. La primera sería la responsable de la administración y defensa de los nuevos territorios y se conformaría por la aristocracia en Grecia, la nobleza en Roma, y el vasallaje en la Edad Media. Más tarde, aparecería aquella sociedad que contribuía al desarrollo del gobierno a través de impuestos, generación de trabajo, y producción de bienes mediante la explotación de los recursos conformada por los comerciantes en Grecia y Roma, y la burguesía en la Edad Media. Por último, dicho crecimiento económico y por lo tanto comercial, provocaría una mayor demanda del uso de recursos humanos y materiales, ocasionando la inclusión del grupo social más bajo la cual se conformaría por los esclavos en Grecia, plebeyos en Roma y el proletariado en la Edad Media.

Con relación al segundo acontecimiento que provocaría el cambio de las formas de gobierno, Aristóteles identificó a través del estudio de la historia antigua que en algunos casos los gobernantes dejaron de gobernar por el interés común de la sociedad para así obedecer a sus intereses individuales gestándose de esta forma la Tiranía, la Oligarquía y la Democracia. Así pues, Bobbio, N. (1975-1976)

expone con relación a los motivantes de las formas degeneradas de gobernar que *“La tiranía, en efecto, es una monarquía orientada hacia el interés del monarca la oligarquía hacia el de los ricos y la democracia hacia el interés de los pobres.”*. Por lo tanto, con relación a lo establecido por Bobbio, las formas degeneradas de gobierno se generaron al momento que los gobernantes incumplieron con la legalidad de la normatividad estipulada, o la concentración de poderes.

2.3.1.6 La Iglesia en la Edad Media

Si bien, ya hemos analizado los acontecimientos históricos que propiciaron la degeneración de las formas de gobierno durante 3 épocas importantes, es necesario identificar el papel de la Iglesia Católica en el desarrollo de la historia de la humanidad puesto que ésta, al igual que las formas “puras” de gobierno comenzó como una institución con fines benéficos para la comunidad mediante la evangelización, educación, y modernización legal, sin embargo la acumulación de poder y riqueza lo volvería una amenaza para los reyes y emperadores del siglo XII.

Desde su surgimiento, a través de su principio de universalidad e igualdad se consiguió la abolición de la esclavitud en el siglo I siendo uno de los factores más importantes que provocarían la crisis del siglo III del Imperio Romano. Sin embargo, derivado del esparcimiento de la religión causado por su persecución por los mismos romanos, propiciaría la unidad del Imperio Romano por Constantino el Grande en el Siglo IV. Entre los siglos III al VII, el cristianismo resistió al paganismo bárbaro durante la caída del Imperio del Occidente, aun sobreviviendo a los Hunos, mientras en el Oriente los bárbaros son absorbidos por la política establecida por Todosio. En el siglo VI Justiniano establece políticas que fortalecieron la iglesia a través del nombramiento del Catolicismo como la religión oficial además de que incorporó a la Iglesia a la estructura legislativa y judicial tomando como pilares fundamentales los principios de dignidad e igualdad de las personas por lo que

participó en el derecho familiar, privado, mercantil, penal tratando de proteger a las clases desposeídas.

A partir del siglo VI, la Europa Medieval se encuentra sometida ante la nueva religión basada en un organicismo teocéntrico el cual consiste en que:

“el universo se concibe como un todo articulado en el que cada ser colectivo individual tiene su lugar y sus propios fines, de acuerdo con una armonía instituida por Dios” (Olmeda, M, (1977) por lo que se “Considera el Universo mismo como un único reino y a Dios como su monarca. Dios es por tanto, también el verdadero monarca y la única cabeza y el principal motor del sociedad humana, tanto eclesiástica como política”

En consecuencia de lo anterior, la Iglesia recibe donaciones a cambio de la salvación de sus fieles. Mauro Olmeda (1977) en su estudio denominado *“El poderío económico de la Iglesia durante la Edad Media establece: “Según su punto de vista (de la iglesia), el rico era un ecónomo por cuenta de la providencia divina y su oficio consistía en dar limosna a los pobres.”* Pérez, A, (2012), Eventualmente la Iglesia ampliaría los medios por los cuales obtenía recursos como la obtención de un porcentaje de los testamentos, o la formularon de monasterios como centros cada vez más importantes de producción agrícola, hasta el punto de prestar recursos a los reyes y a los príncipes.

Derivado del poder acumulado por la Iglesia el Imperio Franco Carlos Magno derrota a los lombardos otorgando a la Iglesia el territorio conquistado por lo que se fundan los Estados Pontífices en el siglo VIII a cambio de la coronación de Carlos Magno. Después del Renacimiento del Imperio y su división en 3, se formula el Reino Francés así como el Imperio Sacro Romano alrededor del siglo X por lo que junto con el Imperio Bizantino se volverían el brazo armado de la iglesia y los utiliza para recuperar las tierras santas de los musulmanes así como en contra de otros enemigos del papa.

Con la finalidad de identificar el gran poderío económico así como político adquirido durante la 15 siglos, Boissonade opina que la Iglesia

“llegó poseer entre los siglos X y XI de un tercio a la mitad de la propiedad inmueble de la Europa occidental..., Una investigación hecha con fines fiscales en 1656 declaraba que en los reinos de Castilla y León una sexta parte de la propiedad territorial pertenecía a la Iglesia. En Francia se ha calculado que a fines del siglo XV las rentas de la Iglesia parecen haber poseído una tercera parte del suelo Francés. En 1380 el Parlamento inglés denunciaba que la iglesia poseía una tercera parte de la Isla” Pérez, A, (2012),

Ahora que conocemos la forma en la que la Iglesia subsistió durante 3 procesos históricos importantes así como la forma en la que obtuvo su capital, es importante mencionar también los aspectos que llevaron a los distintos actores políticos a sublevarse en contra de ella por lo que básicamente hay 2 aspectos importantes que trascienden sobre las demás: el primero consiste en el descontento del bajo clero, la avidez de los nobles burgueses y el nacionalismo de los reyes por los bienes de la Iglesia, mientras que el segundo aspecto se encuentra relacionada a la corrupción por la cual la iglesia obtenía los recursos mediante el nepotismo, simonía o nicolaísmo.

Derivado de lo anterior, la iglesia resiste la presión de las clases sociales fundamentándose en el teocentrismo provocando una lucha con los diferentes reinos e imperios, primero con Francia al no obedecerla con relación a unos impuestos y posteriormente con el Sacro Imperio Romano al expropiar sus tierras y propiedades en su territorio, por lo que Jaime Cárdenas expone que *“la filosofía política comenzará a buscar nuevas fuentes de legitimidad del poder que ya no residen en un fundamento divino”*. Cárdenas, J, (2017) Adicionalmente a los aspectos externos a la iglesia anteriormente mencionados, A. Pérez Blázquez adiciona aspectos internos que debilitaron la iglesia como: *“la crisis de conciencia*

derivada del Cisma de Occidente, con los Papas de Roma y de Avignón, la cual causó el desprestigio del a figura cristiana” Pérez, A, (2012), o “La solución del Concilio de Constanza (1414-1419) la cual, supuso que la celebración de los concilios pudiera servir para solucionar problemas o cuestiones importantes graves, ya que en esos casos, se situarían por encima del Papa” Pérez, A, (2012) disminuyendo su poderío dentro de la iglesia.

Por último la doctora expone un último factor a considerar el cual consiste en *“una relectura crítica de la biblia ante la crisis de valores y la corrupción de la iglesia que defendía una religión más íntima y directa y menos formal” Pérez, A, (2012) lo que provocaría la Reforma Protestante así como los conflictos con el Sacro Imperio Germano Romano y la expropiación de su riqueza en su territorio.*

2.3.1.7 El humanismo y el renacimiento

Uno de los factores por los cuales se encendió una luz de entre la oscuridad de la edad media fue debido a la reaparición del humanismo, el cuál fue el parteaguas ideológico que provocó el inicio de la emancipación de la iglesia, así como el fin del feudalismo y el inicio de la formación del estado moderno por lo que se considera que en este periodo se inicia el pensamiento liberal y nacionalista, parte fundamental para el presente estudio.

Tradicionalmente se ha establecido que el humanismo surge con la caída de Constantinopla (1453) derivado de la conquista turca, situación que provocaría el éxodo de los sabios bizantinos a Italia, sin embargo establece Aitor Pérez Blázquez que el éxodo de los Bizantinos surgió antes, debido al florecimiento económico de Florencia trayendo consigo manuscritos helenísticos que permitieron volver a las fuentes griegas.

Ambrosio Velasco expone que humanismo es *el “reconocimiento de que los seres humanos de que no están sometidos a leyes inexorables de la historia o del mercado o de la naturaleza sino que pueden hacerse a sí mismos, transformar el*

mundo y dirigir el curso de la historia, de acuerdo a la capacidad de juicio prudencial en situaciones y sobre problemas específicos” por lo que el aspecto principal del humanismo es la capacidad del individuo y la emancipación de todo poder que lo subordina ideológicamente buscando la verdad y la dignidad que se había perdido en el oscurantismo de la edad media.

Asimismo, Toynbee, establece que el Renacimiento *“es un concepto historiográfico que refiere a contactos de civilizaciones en el tiempo, específicamente de una civilización ya desaparecida y una civilización en desarrollo”* por lo que en ese reinicio o reconstrucción del estado se reconsideran aspectos de la cultura griega y romana que habían sido considerados al inicio de la edad media, y que sin embargo se perdieron en el transcurso del tiempo. Derivado del resurgimiento del humanismo empiezan a haber cambios en el pensamiento, arte y organización por lo que se pasa de una filosofía teocéntrica a una antropocéntrica, de la pretendida soberanía del emperador a la emancipación de los reyes europeos, aparece un arte realista y sensual que toma el lugar del medieval místico y simbólico, se cambia de la imposición medieval al razonamiento renacentista, el remplazo de los placeres mundanos por el ascetismo, el cambio de la duda en contraposición de la certeza del mundo medieval.

El renacimiento *“Se trató de un movimiento de liberación y reacción contra las autoridades tradicionales de la Edad Media, esto es, la Iglesia y los imperios”*. Derivado de cambio ideológico aparecen nombres como Leonardo Da Vinci, Paracelso, Vesalio, Miguel Server, Nicolás Copérnico y Kepler que con ayuda de la invención de la imprenta por Johannes Gutenberg se difundieron sus conocimientos ya que era realizada a mano por la iglesia anteriormente monopolizando restringiendo las publicaciones. Sin embargo los libros que fueron promovidos a través de la imprenta fueron vetados por la Iglesia católica temerosa de perder su control ideológico sobre la masa iletrada y supersticiosa, según establece A. Pérez Blázquez. No obstante a lo anterior, los acontecimientos del siglo XV (Conquista de

Constantinopla por Turcos, desobediencia del imperio de Francia, expropiación de su riqueza por el Sacro Imperio Germánico Romano, Cisma del Occidente, etc) debilitarían a la Iglesia mientras que la burguesía se nutriría de los grandes descubrimientos provocando que tuvieran influencia en el gobierno de las ciudades impulsando las conquistas de nuevos territorios. En tal sentido, los burgueses protegieron a los artistas provocando así la circularon de nuevos libros paganos liberando la ciencia de los “libros de autoridad” y de esta forma sembrando la semilla que detonará más tarde en las revoluciones de 1800.

2.3.1.8 Monarquía absoluta

Para la formación del Estado Moderno fue necesaria una crisis que declarara obsoleta la formación política y social de la Edad Media. De entre los factores más importantes que detonaron el cambio se consideran aspectos como el cambio climático que afectó a las cosechas provocando así la falta de alimentos al sector campesino y por consiguiente el aumento de la mortalidad infantil por causas como la ferina, el tifus, la varicela, la disentería, la neumonía así como la peste negra. Adicionalmente hay que mencionar que los turcos habían conquistado gran parte del Este de Europa por lo que muere mucha gente en el intento por recuperar las tierras santas significando una merma poblacional así como la pérdida de nobles feudales por lo que las monarquías sometidas empiezan a resurgir o en otros casos despojando a la nobleza por la fuerza. De tal forma que Francia, Portugal, España, Inglaterra y el Sacro Imperio Romano Germánico abarcaron más territorio donde los reyes y emperadores concentraron las tareas administrativas en un consejo y cuya autoridad se encontraba reflejada en consejeros con actividades específicas como el Consejero de Hacienda, de Guerra o Tesoro similar a un gabinete.

Dicho estado moderno surgiría como una monarquía absoluta *donde “No existe un catálogo de derechos ni un principio de división de poderes, ni tampoco un principio de legalidad o medios de control de constitucional y mucho menos de principios*

democráticos” Cárdenas, J, (2017),. En la monarquía absoluta, *“la Iglesia queda subordinada al rey al igual que los antiguos señores feudales mientras que la burguesía pone a disposición del estado todos los recursos humanos, materiales, financieros”* estableciendo un modelo económico mercantilista cuyos pilares fundamentales son la acumulación de metales, impulso directo e indirecto en la industria y mayores exportaciones que importaciones que garantizarían los recursos necesarios para las armas y ejércitos y así prevalecer la monarquía absoluta. Sin embargo también agrega que la centralización y la concentración de poder que se aspiraba no fueron logradas del todo... *“principalmente a la existencia de la correlación variable de fuerzas existente entre el monarca, la aristocracia, la incipiente burguesía provocando las constantes guerras de los monarcas absolutos y los niveles de endeudamiento que éstas generaban, fueron socavando la autoridad regia.”* Cárdenas, J, (2017), Adicionalmente Jaime Cárdenas Gracia expone como motivos adicionales a la necesidad de derrocar al Estado absoluto que

“los cargos públicos se vendían, lo que propiciaba corrupción, ineficiencia e ineficacia en la administración pública, sobre todo en la administración de las finanzas. Los adquirentes de esos cargos no los ocupaban para satisfacer el interés general o colectivo sino para maximizar sus recursos y patrimonio.” Cárdenas, J, (2017),

2.3.1.9 La ilustración

La ilustración es una etapa del pensamiento humano moderno en el que según Mayos, G, (2007) hace a un lado el racionalismo filosófico y la metafísica indemostrable de la ciencia, por lo que su filosofía se acercaba más a los empiristas. Con base a lo anterior se depuró la interpretación humanista de Grecia y Roma y de la Edad Media quitando los aspectos esotéricos, simbólicos y místicos apreciando dichos periodos desde una perspectiva más real.

Durante este periodo aparece el nuevo librepensador el cual ya no se encuentra sujeto a las exigencias de obediencia ideológica a la iglesia y a las universidades por el mecenazgo que había surgido en el Renacimiento, sin embargo es complicado el libre pensamiento en las universidades puesto que aún se encuentran muy vinculadas al pensamiento religioso y otras al “nacionalismo” del estado. Por lo tanto, en respuesta de la necesidad de liberarse de la iglesia así como del estado y de difundir el pensamiento, se establecen instituciones extrauniversitarias que representarían la idea de la Ilustración, el cuál fue beneficiado por el capitalismo de imprenta así como el mercado cultural.

La ilustración empezó a influir en las monarquías absolutas por lo que Goncal Mayos establece que

“En muchas monarquías absolutistas crece la conciencia de que su prestigio e importancia internacional dependían en gran medida de su capacidad para modernizar y desarrollar económicamente su estado por lo que se empieza a invertir en la salud y la higiénica pública, comunicaciones y la policía siendo más capaces de condicionar y disciplinar la vida cotidiana de los súbditos” Mayos, G, (2007).

Sin embargo, dicha modernización o racionalización no tenía como objetivo ayudar al pueblo, sino que únicamente ayudar a las élites a generar más riqueza, por lo que al no tener las reformas fiscales idóneas muchos países terminan en bancarrota.

2.3.1.10 Nacionalismo y liberalismo

Se podría decir que ambas ideas son creadas durante la ilustración, sin embargo Guillermo Gil Orduña expone que *“El liberalismo no es una masa ni cuerpo ideal homogéneo, sino que puede ser muy diferente dependiendo de los intereses de una clase social o un colectivo”* Mayos, G, (2007) En tal sentido sectores de la clase

liberal *“se irá moderando más por las dificultades políticas que esto conllevaría para su ejercicio del poder”* por lo tanto el liberalismo básicamente atendía la necesidad de liberarse de la monarquía absoluta, cuyos principios eran los siguientes:

1. Libertad Individual (libertad de expresión, religiosa)
2. Ley suprema en una Constitución que limite los poderes del rey y garantice derechos políticos
3. Soberanía nacional y no monárquica
4. División de poderes

Sin embargo, la perspectiva de cada uno de ellos era interpretada de diferente forma en conformidad a las perspectivas de los estratos sociales por lo que la burguesía al ser el más cercano a poseer el poder y derrocar a la monarquía, toma a el liberalismo convirtiéndola en el nacionalismo.

Básicamente la forma en la que se puede distinguir una de otra es mediante las definiciones que expone Guillermo Gil Orduña⁴¹, quien establece que por una parte el nacionalismo es una doctrina política que establece a “la Nación como el fin último de la comunidad sagrado y de obligado sacrificio para todos los individuos que la componen”. Mientras tanto el liberalismo consiste en la “defensa de la libertad del individuo, y la igualdad de derechos del hombre”. Tomando en consideración lo anterior, podríamos decir que la diferencia entre una y otra es el centro por el cual se crea el estado, por una parte establece el nacionalismo como el centro y la prioridad mientras que el liberalismo establece al individuo.

Ahora que hemos definido y delimitado cada uno de los conceptos, deben resaltarse los acontecimientos históricos puesto que éstos marcarían el inicio del estado moderno las cuales se fueron desarrollando a través de las revoluciones que se realizaron a inicios de los 1800's. Entonces, con la finalidad de contextualizar los hechos relacionados al tema se debe partir desde la Restauración del Antiguo Régimen, al caer el Imperio Francés de Napoleón, creándose así las primeras

revoluciones de 1820 las cuales no tuvieron tanto éxito debido a la coordinación de la Santa Alianza, formulada por los imperios de la Austria Rusia o Francia para apagar cualquier indicio revolucionario.

Posteriormente, con las revoluciones que sucedieron en los 1830's se provocaría la derrota casi total de la restauración y el inicio del dominio efectivo de la política por parte de la burguesía liberal. La Burguesía acordaría con el Antiguo Régimen el liberalismo moderado el cual consiste en el sufragio censitario, soberanía nacional, superioridad del rey al Parlamento además de limitar los privilegios de la iglesia y la nobleza, a través de las constituciones políticas, y estableciéndose así un senado que elegiría el rey. Sin embargo, como se puede apreciar, los burgueses obtendrían lo que necesitarían mientras que se excluiría a la clase media, las masas populares y el campesinado, quienes hicieron posible la revolución.

De acuerdo a Guillermo Gil Orduña, el nacionalismo se introduce al pensamiento de la sociedad

“con ayuda del Romanticismo, el estado ahora a cargo de la burguesía, tendrá un interés como nunca en la Historia y en manipular el pasado para crear conciencia nacional y ciudadano en sus habitantes por medio de la escuela y la enseñanza, el cual terminó siendo adquirido por el pueblo como un sentimiento profundo” lo que provocaría posicionar al estado por encima del individuo,

Derivado del cambio ideológico era necesario tener un cambio económico con un sentido liberal, el cual sería una evolución del mercantilismo y el inicio del capitalismo, por lo que el estado dejaría de ser quien controlara el comercio, dejándoselo a iniciativa privada. Con motivo de lo anterior, el Estado únicamente protegería los intereses de la burguesía mientras que los derechos de los trabajadores eran pisoteados debido a la pobreza y la existencia de un exceso en la demanda laboral.

A partir de las revoluciones de 1848, cambia el objetivo de terminar con el antiguo régimen a buscar condiciones más liberales y democráticas debido a que la burguesía se había vuelto conservadora y reaccionaria contra el proletariado gestándose el nacionalismo. En consecuencia de ello, las masas sobre todo urbanas, manifestaron su descontento así como los cuerpos legales que aseguraran los derechos ciudadanos y políticos frente a la autoridad del Estado estableciendo así una Monarquía constitucional.

Por lo tanto a partir de 1848 aproximadamente los regímenes liberales se imponen en Europa y sus redes comerciales estaban más que establecidas. La nueva clase proletaria cobrará tanta fuerza y presencia que en los países industriales será una amenaza que considerar frente al liberalismo/nacionalismo. Esta clase social aparte de ir adquiriendo cada vez mayor conciencia de clase, organización y apoyo intelectual estabilizando el conflicto social.

2.3.2 División de poderes

El sistema fiscalizador y sancionatorio se encuentra conformado por diferentes entidades, las cuales se encuentran ubicados en los tres poderes de la nación y en algunos casos se ubicaron fuera de estos tres poderes con la finalidad de que obedezcan al mismo objetivo que persigue la separación de poderes. Con la finalidad de detallar lo anteriormente dicho podemos establecer que en el poder ejecutivo se encuentra la Secretaría de la Función Pública, el Fiscal General y por lo tanto la Fiscalía Especializada para casos de corrupción, en el Poder Judicial se encuentra el Consejo de la Judicatura y de forma Autónoma la Auditoría Superior de la Federación, el Tribunal de Justicia Administrativa y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de los Datos Personales tal y como se estableció en el apartado de Autonomía legal.

La importancia de que estas entidades se encuentren en los diferentes poderes o que se hayan decretado como autónomas radica en el mismo supuesto del principio de separación de poderes establecido en el artículo 49 de nuestra constitución, el cual establece lo siguiente:

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

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo” (Marcer, Elisabeth, 2010).

En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

De tal forma que el artículo 49 constitucional establece dos características principales que se debe resaltar. La primera consiste en la separación del Supremo Poder de la Nación en el poder ejecutivo, legislativo y judicial, por lo que tenemos una parte del gobierno que se dedicará a la ejecución de las leyes, otra que cree las leyes y le dé marco jurídico a los otros dos poderes y el último que supervise que la población y el gobierno actúe en el marco de la ley.

La segunda característica del artículo 49 constitucional reside en que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial no pueden ser detentados por una misma persona o corporación. Si bien no hay mucho que interpretar en cuanto a la palabra “persona” puesto que el término es concreto y claro, sin embargo con relación a la palabra “corporación” es necesario identificar a que se refiere puesto que es abstracto;

La Real Academia Española establece que una corporación es una: *“organización compuesta por personas que, como miembros de ella, la gobiernan”*. Si bien es cierto que nuestra constitución permite la candidatura de candidatos independientes (fracción III del art 41), los primeros párrafos del artículo 41 de la CPEUM establece,

que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y la renovación de los poderes legislativos, y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas a través de partidos políticos que promuevan la participación del pueblo por lo que si bien la población ejerce su derecho eligiendo varios candidatos del mismo partido, éste puede turnarse en una corporación puesto que coinciden en principios e ideas que se postulan, además que se encuentran subordinados a los intereses partidistas como se ha mencionado previamente.

Para fortalecer la idea establecida en el párrafo anterior se establecen a continuación algunas de las definiciones de partidos políticos más importantes a las que hace referencia Francisco José de Andrea Sánchez en su estudio:

Max Weber

“La forma de socialización que descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales”

Hans Kelsen

“Formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos”

Schumpeter

“Un grupo cuyos, miembros se proponen actuar en concierto en la competencia por el poder político”

Es de notarse en las definiciones anteriores que los autores coinciden en que los partidos políticos tienen un fin basado a su ideología y lo que buscan es el poder por lo que para detentarlo es necesario contar no solamente con el poder ejecutivo, sino con una cantidad importante de escaños en el poder legislativo para que éste le dé marco legal al primero. Lo anterior desequilibraría los pesos y contrapesos

provocando la degeneración de la forma de gobierno a la que Aristóteles hizo referencia en su libro de Política al momento que los gobernantes dejan de gobernar para el pueblo sino para su propio interés y también sería imposible preservar la libertad de las personas de acuerdo a Montesquieu

El primer antecedente de la división de poderes fue Aristóteles quien, mediante el análisis de varias constituciones y hechos históricos concluyó que,

“En las polis debe haber darse una división de funciones, en la que un órgano denominado asamblea deliberante resuelve sobre los asuntos comunes, el segundo, llamado grupo de magistrados, se le encomienda resolver sobre ciertos asuntos, el juzgar y el mandar es por excelencia lo propio del poder. Por último, un cuerpo judicial encargado de dirimir controversias mediante tribunales”.

Resumiendo lo anterior Aristóteles establece 3 poderes, la asamblea en donde reside el Legislativo que le da legitimidad a las acciones que realice el estado, un grupo de magistrados encomendados a la organización del estado y por último otro grupo de magistrados encargados del poder judicial.

Básicamente las teorías que siguieron fueron similares entre las que destacan las establecidas por Polibio, Cicerón, Tomás Aquino, Marcillo de Padua, Maquiavelo, Bodino y Pufendorf, sin embargo, los que contribuyen al establecimiento de la división de poderes en las constituciones son Locke y Montesquieu. La diferencia entre las teorías anteriores y las de Locke y Montesquieu es que se estableció además de la separación de poderes otros pilares importantes como la limitación del poder a través de las garantías individuales, la soberanía popular y el régimen representativo.

Con relación a la separación de poderes Locke establece mediante su estado natural del hombre que de no existir la separación de poderes se

“podrá constituir una grande y peligrosa tentación para la frágil naturaleza humana inclinada a abusar del poder. El hecho de que las mismas personas que tuviesen el poder de hacer las leyes, tuvieran también en sus manos el poder de ejecutarlas, podrían dispensarse de obedecer a tales leyes o acomodar las leyes a su ventaja privada, llegando por este camino a alimentar intereses opuestos a los del resto de la comunidad, y aún contrarios a la finalidad perseguida por la sociedad y el gobierno”

Para Locke, el estado de guerra es un estado normal de los individuos por lo que cada uno de ellos hace todo lo que estime conveniente para su conservación y la de los suyos. Derivado de lo anterior, Locke considera necesario la existencia de un estado encargado de castigar los crímenes cometidos en agravio de sus intereses personales o patrimoniales. Dicho estado estaría regido por la legislación estableciéndose dos poderes: el legislativo y el ejecutivo, donde el legislativo establece las leyes que el ejecutivo debe aplicar. Sin embargo, a diferencia de Montesquieu, Locke establece un tercer poder Federativo el que se encargaría en decisiones relacionadas a la seguridad nacional.

La literatura Clásica establece que Montesquieu y Locke intervinieron en la materialización de las garantías que el ciudadano debería tener con relación al estado dentro del contexto del contrato social ciudadano/estado con la finalidad *“de limitar el poder a fin de impedir su abuso y como consecuencia garantizar la libertad individual”* Villanueva L. E. (sin fecha), la cual por primera vez fue materializada en la Constitución de los Estados Unidos el 17 de septiembre de 1787.

Luis Enrique Villanueva Gómez establece que la finalidad de la separación de poderes es *“la separación de poderes en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el ejercicio del poder público por parte del Estado.”* Villanueva L. E

Con la finalidad de entender la esencia de la separación de poderes es necesario identificar que dicha teoría fue desarrollada desde la antigua Grecia con Aristóteles, quien para elaborar su obra denominada La Política, realizó el análisis de varias constituciones y hechos históricos en donde concluyó que el legislar, administrar y juzgar deberían estar ejecutadas por distintas entidades con la finalidad de crear un contra peso entre los tres poderes.

“Básicamente Montesquieu fue quien estableció la teoría de la separación de los poderes en el Espíritu de las Leyes en el que establecía que cuando los poderes legislativo y ejecutivo eran ejercidos por la misma persona o corporación, no habría libertad, debido a que se harían leyes tiránicas, las cuales serían ejecutadas de la misma forma. Por otro lado cuando el poder judicial no se encuentra separado del poder legislativo, el imperio sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser uno mismo el juez y el legislador y, en el caso de que el poder judicial no esté separado del ejecutivo, el juez gozaría de la fuerza misma que un agresor” García, S. (1906)

2.3.3 Consolidación del Sistema de Partidos en México

El sistema de partidos toma un lugar especial en la democracia representativa y en específico en nuestro País.

“Los partidos son por lo tanto, organismos indispensables para relacionar a la sociedad civil, a los ciudadanos, con el Estado y su gobierno, en la medida en que se encargan justamente de proponer y promover programas de gobierno junto con las personas que considera idóneas para llevarlos a la práctica” Salazar L. (2016)

Por consiguiente, debe haber pluralidad en las propuestas que estos partidos hacen con la finalidad de atender a las diferentes perspectivas que la sociedad pudiera tener por lo que debería haber suficientes opciones para adaptarse a las

necesidades de toda la población, siempre al margen de las limitaciones que establece la norma.

Los partidos políticos inician con la muerte de Álvaro Obregón el 17 de julio de 1928 el cual creó un vacío político según Daniel Márquez

“A falta de recias personalidades, imán de simpatías y lazo de unión de las fuerzas sociales dispersas que se impongan en la lucha y conquisten voluntades por cualidades muy personales, se necesitan, para controlar la opinión y respaldar después a los gobiernos, fuerzas políticas organizadas”
Márquez D. (2014)

Por lo que el 1 de septiembre de 1928, Plutarco Elías Calles convocó al país a la organización de los partidos políticos por lo que se generaron dos tendencias; la reformista y la conservadora. Por lo que se crea en 1928 el Partido Revolucionario Institucional como el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el Partido Acción Nacional (PAN) en 1939; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en 1986, el Partido de la Revolución Mexicana (PRD) en 1988, el Partido del Trabajo (PT) en 1990, Convergencia por la Democrática, actual Movimiento Ciudadano (MC) en 1999, el Partido Nueva Alianza (PANAL) en 2005 y Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) en 2016.

No obstante a lo anterior, solo existen 4 partidos que tienen la mayor representatividad en el Congreso Federal, en dónde el partido en poder tiene diferentes ventajas sobre los demás como la facultad de posicionar candidatos a puestos estratégicos como son Jueces de los Tribunales y el Fiscal General, Secretario de la Función Pública, entre otros. Otros puestos estratégicos como son el Auditor de la Auditoría Superior son asignados por el legislativo, específicamente por la cámara de diputados dónde el partido con mayor participación es la del partido en poder, sin embargo la norma establece que debe tener las dos terceras partes de los votos que si bien, es difícil que un partido lo tenga, se debe llegar a un

acuerdo con los demás partidos a lo que en el presente estudio se conceptualizará como Partidocracia.

2.3.4 Partidocracia en México

Es claro que los partidos se pueden poner de acuerdo para promulgar leyes, o incluso posicionar elementos del partido en lugares estratégicos. Ya sea mediante coaliciones entre partidos con ideologías totalmente opuestas en cada ciclo electoral.

Según Bustamante “Estas alianzas oportunistas y antagónicas- son basadas en la ambición política y la búsqueda mezquina de oportunidades inmorales. Han existido épocas en que dos o más partidos acuerdan una alianza para buscar una gubernatura y al mismo tiempo, son adversarios en otra entidad o en las elecciones federales” Contreras R (sin fecha)

El ejemplo más directo, reciente y claro que fue el promovido por el Partido Revolucionario Institucional con el llamado “Pacto por México” que si bien no fue una candidatura fue una coalición para imponer reformas en contra de los ideales de los otros partidos

Con la finalidad de abatir los problemas de inseguridad, economía y corrupción el 2 de diciembre de 2012 el PRI, PAN y PRD dieron a conocer “El Pacto por México” el cual *“es un acuerdo político, como un acuerdo para realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero”* Márquez D. (2014), por lo que se realizaron varias sesiones de trabajo entre los partidos con la finalidad de sacar adelante las reformas que tuvieran mayor impacto social por lo que se emitió una lista de objetivos que culminó en 95 acuerdos de entre los cuales destaca la Reforma Energética, Financiera y la Educativa las cuales contiene un trasfondo no del todo beneficioso para la sociedad. Dicho proceso transgredió la esencia de la democracia así como el sistema de pesos y contrapesos de acuerdo a Márquez D. (2014), por lo siguiente:

- a) No es democrático, por lo que no emerge de una gran consulta popular.
- b) Impide la discusión parlamentaria
- c) Afecta la institucionalidad de los poderes
- d) Se omite mostrar cual fue el diagnóstico del que partió para realizarse las reformas.

No necesariamente debe participar la totalidad de todos los partidos sino que pueden ser también, sólo una parte de algún partido político. David Márquez hace referencia a Vizconde de Bolingbroke que establece lo siguiente *“los partidos dividen al pueblo en función de ciertos principios; en cambio, las facciones se constituyen a partir de intereses exclusivamente personales”* Márquez D. (2014). Lo anterior nos hace referencia a lo ya asentado previamente, donde los partidos políticos se fundamentan mediante ideologías que las hacen diferenciarse completamente de otros partidos políticos por lo que no deberían ir en contra de ellas votando a favor de reformas incongruentes al pensamiento del partido o haciendo coalición con partidos con bases completamente distintas, por lo que las facciones pueden tomar decisiones en contra de sus ideales.

De lo anterior podemos tener 2 estratos en cuanto a la necesidad de las facciones, la primera a nivel personal donde se busca un beneficio individual y la segunda, la cual es alimentada la primera pero que está disfrazada en un interés social.

Joy Langston (2014) al inicio de su documento denominado *“Una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarégimen en México”* hace un análisis sobre las razones individuales de crear facciones dentro de un partido por lo que establece que *“las facciones pueden verse como mecanismos de distribución de puestos (de elección y burocráticos) y de otros recursos entre los miembros del régimen dominante”* en donde el Presidente nombra a sus secretarios y éstos nombran a gente que puedan controlar. En el mismo documento establece que autores como (Langston 2014) Bailey Camp, Centeno, Grindle y Smith señalan que

las reglas del sistema llevan a los individuos a integrarse en facciones, ya sea para lograr un ascenso en sus carreras o para protegerse ante la carencia de un sistema en el que se tomen decisiones no discriminatorias. Smith enriquece la cuestión del ascenso al estudiar los patrones de las carreras de miles de políticos del régimen en dónde identifico que el número promedio de cargos fue de 4 a 8 en un periodo de 9 a 15 años por lo que el funcionario promedio tiene una de tres oportunidades de mantener un cargo equiparable en alguna administración futura. De igual forma podemos extrapolar lo establecido por los autores del presente párrafo a un nivel más amplio, ya que Bustamante hace mención que también sucede entre partidos, ya que existen burócratas que constantemente están cambiando de partido.

Con relación a un estrato más amplio, al de Joy Langston, Raúl Contreras Bustamante con la finalidad de determinar la motivación de la partidocracia a nivel partido cita a Michaels estableciendo que *“los partidos políticos se han ido transformando en detentadores de un gran poder político”* por lo que Diego Valadés añade *“La organización de un partido sólo puede tener como propósito constituir una organización que luche contra otras análogas y nada menos que por la conquista del poder”*

Adicionalmente con la finalidad de fortalecer la motivación de la Partidocracia se debe abordar las causas a través de la cronología que establece Raúl Contreras Bustamante²⁵ con relación a la Democratización de nuestro país, la cual inicia con la crisis democrática más álgida, surgida en 1976 cuando el candidato al PRI, PPS y PARM, José López Portillo fue el único candidato a la presidencia, por lo que éste realizó una reforma incorporando al sistema de partidos al sistema electoral de representación proporcional, dando representación a todos los partidos a nivel federal estatal y municipal. Dicha apertura dio entrada al primer resultado en 1989 con el triunfo del PAN en la gubernatura de baja California y posteriormente en 1997 el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta del control en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión mientras que el PRD ganaron las elecciones

de la Ciudad de México al dejar de ser estas designadas por el Ejecutivo. Otras reformas fueron realizadas en 1987 por Miguel de la Madrid cuando creó la Asamblea de Representantes del D.F., asimismo en 1993 Carlos Salinas de Gortari amplió a 3 senadores por entidad, siendo uno de estos, por representación proporcional, y por último se sentaron las bases para la creación del Instituto Federal Electoral a efecto de que el gobierno dejara de organizar las elecciones. En 1996 Ernesto Zedillo, crea el Instituto Federal Electoral y por consiguiente el Tribunal Federal Electoral, mismo que fue extraído de los Colegios Electorales que se instalaban en las legislaturas.

Derivado de lo anterior Raúl Contreras Bustamante (sin fecha) establece 2 efectos, el primero consiste en que derivado de

“La pérdida del control político de la Cámara baja así como de la capital de la nación, obligó a tener que modificar los usos y costumbres políticas, las normas jurídicas para el gobierno interior del Congreso General y las relaciones del poder entre el gobierno interior del Congreso General y las relaciones de poder entre el gobierno y los Partidos Políticos “

El segundo efecto propició a los partidos políticos al

“acceso al financiamiento público para la operación de los Partidos Políticos y su participación en los procesos electorales, así como también los apoyos políticos y financieros que los gobernantes de Entidades federativas y municipios brindan a sus organizaciones de origen de forma extralegal, la han otorgado una formidable fuerza a estas instituciones.” Contreras R. (sin fecha)

De lo anterior podemos resumir que se dieron dos fenómenos importantes objeto del presente estudio, la pérdida del poder del partido hegemónico y el acceso al financiamiento público para fortalecer la estructura política de cada partido derivado de la apertura realizada por las reformas electorales. Derivado de los

efectos anteriormente mencionados, la competencia se volvió más intensa de tal modo que los recursos para subsidiar campañas eran financiadas por el erario público o incluso por recurso del narcotráfico, sin embargo, era importante trazar el plan en donde los personajes que intervinieran quedaran impunes. Por esta razón los puestos relacionados a la Fiscalización y a la sanción toman relevancia su control por los mismos partidos tal y como se ha establecido en el presente estudio.

Ahora bien, teniendo los motivos como individuales como partidistas es importante establecer los efectos que se tuvieron a partir de dicho proceso democratizador, por lo que Bustamante establece dos aspectos importantes, el primero consiste en la falta de una mayoría absoluta de los miembros de un partido Político dentro de las Legislaturas Federales, desde 1997 a la fecha, tal como ocurrió en los dos sexenios que el PAN gobernó el país donde las bancadas fueron dominadas por un partido distinto.

En el segundo efecto, Bustamante expone es que derivado de la descoordinación y desconfianza entre los representantes de los tres niveles de gobierno, cuando tienen orígenes políticos diferentes, han existido escándalos de corrupción. A partir de lo anteriormente expuesto por Bustamante podríamos hacer una analogía referente a la independencia orgánica que deberían tener las instancias de fiscalización en donde la competencia pudiera hacer un contra peso en el ejercicio de los presupuestos tomando parte de las instancias de fiscalización.

2.3.2 Desequilibrio del contrapeso de la fiscalización a través de la partidocracia

Como se ha reiterado previamente en el presente documento, invariablemente de que exista cierta independencia orgánica o no, los titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción se encuentran subordinados a otras entidades públicas, como puede ser a la cámara de diputados, a la de senadores o al Presidente de la República debido a que éstos los eligen, sin embargo el tema que aún no se ha vertido hasta

el momento es la razón por la cual un partido distinto a la facción que propone una iniciativa o a una persona para ocupar un lugar estratégico, vota en contra de su idealismo político personal como a la ideología de su partido.

De acuerdo a Roberto Ehman Flori

“El cabildeo se define como una práctica para influir y orientar las decisiones de los actores políticos en el terreno legislativo, gubernamental y judicial, y se ha desarrollado en el ámbito de los modernos Estados Democráticos en donde se presenta un acentuado pluralismo de organizaciones e intereses.”.Weber, Max, (1964)

Si bien es cierto que el cabildeo, es un concepto totalmente vinculado a la actividad legislativa, en la que el sector público y privado participa en la formulación de leyes, dicho concepto también puede ser aplicado al proceso de selección de los titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción en México debido a que ésta actividad también es desarrollada en el Congreso de la Unión a través de la votación de los diputados o senadores.

Los antecedentes establecidos en el título anterior con relación a las circunstancias por las cuales se desarrolló una pluralidad política en México marcaron la pauta para el desarrollo del cabildeo al haber más actores políticos de diferentes partidos y diferentes ideologías por lo que para conseguir la promulgación de una ley los partidos políticos se vieron en la necesidad de negociar sus propuestas e intereses.

2.3.2.1 La negociación política

Tomando en consideración la necesidad de crear la unidad entre los diferentes actores políticos del Congreso a través del cabildeo, la negociación política va a ser el medio a través del cual se va a influenciar a los actores políticos para que las propuestas legislativas, o en el caso de este documento, la selección de una

propuesta específica para ocupar el puesto de Titular de una agencia relacionada a la fiscalización o a la sanción de actos relacionados a la corrupción se concreten.

Eliseo Muro Ruiz y Jessie Guadalupe Cuevas Reyes hacen un análisis interesante de la forma en la que la negociación es realizada para obtener el consenso de los poderes políticos del Congreso, que si bien se encuentra relacionado específicamente a la formulación de leyes, nos da una idea clara del costo beneficio al que se atiene el consenso entre los participantes para la consecución de un fin ante los diferentes intereses políticos que intervienen.

Eliseo Muro Ruiz y Jessie Guadalupe Cuevas Reyes (año) establecen que existen dos formas de negociación para la formulación y aprobación de una ley; la

“tácita, que se refleja en el cabildeo durante el proceso legislativo; y la expresa cuando la parte que ofrece el proyecto de ley incorpora las preferencias de la contraparte en el diseño de la misma, con el objetivo de lograr que la oferta sea aceptada.”(Huerta, C, 2010)

Que si bien, el documento no hace una precisión sobre la negociación tácita, este concepto se encuentra totalmente vinculado al cabildeo, el cual, como lo hemos desarrollado en el tema, consiste en la influencia en la decisión de un actor por lo que si bien, la expresa se refleja en el resultado de la ley a través de las modificaciones realizadas a la propuesta original, tenemos que concluir que la tácita nos lleva a otro tipo de negociación fuera del contexto de la formulación de la ley el cual analizaremos más adelante.

Eliseo Muro Ruiz y Jessie Guadalupe Cuevas Reyes hacen referencia sobre el costo beneficio que debe tener dicha negociación, los cuales son aplicables a ambos tipos de negociación (tácita y expresa). La negociación expresa obtiene su beneficio a través de la promulgación de la ley, sin embargo su costo se origina a través de la modificación de la propuesta inicial atendiendo los intereses de otros actores políticos. En lo que respecta al beneficio de la negociación tácita, los autores

anteriormente nombrados establecen que va a ser mayor debido a que la iniciativa ley será aprobada tal y como se propuso originalmente (sin modificaciones) en contra de los intereses de las contrapartes, por lo que, es de esperarse que el costo sea más avanzado.

Es importante añadir que, de acuerdo a nuestra legislación, las leyes pueden ser formuladas y votadas en comisiones específicas, sin embargo, las reglas de juego se complican cuando los diputados requieren que ésta sea votada en pleno declarando el tema como urgente, de obvia resolución o en caso de que sea una reforma constitucional por lo que entran en juego más actores, y más intereses el cual es el caso de la selección de los titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción del gobierno federal.

Ahora que hemos tomado en consideración la negociación desde la perspectiva de la formulación y promulgación de una ley, es momento de aclarar de forma concreta las negociaciones expresas o aquellas que no se encuentran identificadas en las modificaciones realizadas a la ley, sino que son negociados a través de la atención de otros intereses personales o partidistas.

Para ello, tomaremos en consideración un estudio que realizó Integralia denominado “La negociación política del Presupuesto” Integralia, (2018) en el que se analizó la forma en la que los Gobernadores y Diputados negociaban los recursos del Presupuesto de Egresos. Dicho estudio se obtuvo mediante testimonios realizados por varios funcionarios públicos de la Secretaría de Hacienda Pública, así como por los mismos Gobernadores durante los sexenios de Zedillo, Fox, Calderón y Peña Nieto.

Al igual que los autores que hemos tomado en consideración anteriormente, para Integralia se marca una pauta en el año de 1997, justo cuando el PRI pierde la hegemonía política en México derivado de las reformas analizadas en el título anterior, lo que provocaron la apertura a más actores políticos con intereses y

demandas diferentes. Con base a dicha apertura política, la negociación con los distintos intereses políticos se volvió necesaria para el desarrollo del poder político a través de la aprobación de los diferentes actos legislativos que dan un marco legal el cual es utilizado por el Estado para legitimar las actividades que realiza en la consecución de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo.

El análisis elaborado por Integralia se realiza desde la perspectiva de los 3 actores principales que negocian el presupuesto: el gobierno administrado por el poder ejecutivo, el congreso y los gobernadores por lo tanto es importante empezar desde los intereses específicos de cada uno de ellos, por lo que el documento emitido por Integralia establece lo siguiente:

“El objetivo principal del Ejecutivo es lograr la aprobación del presupuesto con el menor número de modificaciones, es decir, que las asignaciones presupuestarias aprobadas por los diputados no alteren los programas y proyectos prioritarios para el presidente de la República”

“Por el lado del Congreso, los diputados buscan dos cosas: El primero imprimir su visión sobre el desarrollo del país y procurar que sus promesas de campaña se plasmen en los grandes rubros del presupuesto. Segundo, los legisladores buscan obtener recursos para impulsar sus carreras políticas, dinero para proyectos que les den visibilidad y popularidad en sus estados y regiones, así como recursos para proyectos estratégicos de los gobernadores de sus entidades cuando son aliados.

“Finalmente, la lógica de los gobernadores es obtener recursos para proyectos que exceden su capacidad de gasto y que son rentables políticamente... derivado a que el promedio del 90% de los recursos disponibles de las entidades federativas son transferencias federales mientras que el 10% son recursos propios, a menudo condicionan su

voto a favor de las propuestas legislativas del Ejecutivo a cambio de beneficios para sí y para el gobierno de su entidad.”

En tal sentido *“Los gobernadores comandaban una influencia decisiva para orientar el voto de los legisladores de sus entidades.”*

Si bien el estudio antes referido se refiere únicamente a la negociación que se desarrolla para la aprobación del presupuesto, y no a la selección de los titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas, así como a la sanción de los actos de corrupción, se puede identificar en los testimonios vertidos en dicho documento la claridad de los motivos e intereses de los cuales se concluye que:

1. El Ejecutivo busca a través de sus iniciativas de ley la legalidad de sus políticas públicas para de esta forma se lleven a cabo de acuerdo a lo planeado.
2. El Congreso acepta, desecha o modifica en coordinación de los Gobernadores la iniciativa del ejecutivo con la finalidad de llevar a cabo su función de contrapeso, sin embargo, éste puede ser negociado a través el presupuesto o a través del impulso político tal y como lo establece Integralia.

Con la finalidad de comprobar que el Congreso puede negociar iniciativas contrarias al idealismo del partido, el estudio de Integralia cita varios testimonios que se refieren a otras negociaciones diferentes a la aprobación del presupuesto de egresos, sin embargo se utiliza a éste como el medio para negociar de acuerdo a lo siguiente:

- En lo que respecta al Sexenio de Zedillo un allegado al presidente estableció que debido a su centralismo “no le interesaba el liderazgo post presidencial, entonces le “valía madres” quedar bien con los actores políticos”
- Carlos Hurtado, entonces subsecretario de Egresos de Fox, y quien fue muy relevante para mantener la disciplina financiera de tal forma que agravió a mucha gente porque “no soltaba lana” lo que causó que muchos senadores

se opusieron a ratificarlo como subgobernador del Banco de México cuando fue propuesto por el presidente Calderón en 2009.

- Mientras el 1 de diciembre de 2006 una turba de legisladores de oposición casi impiden que Felipe Calderón tomara protesta como presidente de México en la tribuna de la Cámara de Diputados, semanas después el presupuesto 2007 fue aprobado casi por unanimidad (95%). En el caso del PRD, principal partido opositor en aquella época y que había postulado a Andrés Manuel López Obrador a la presidencia de la República en 2006, ochenta por ciento de sus legisladores votaron a favor. Se comenta que la negociación política con ese partido se basó en la creación del programa de adultos mayores.”
- El factor que facilitó la construcción de mayorías durante los primeros años del gobierno de Calderón un fue la “generosidad” del primer secretario de Hacienda, Agustín Carstens. *“Un ex colaborador suyo narra que Carstens, “decía que ‘si a todos”. Su estilo negociador se basaba en “abrir la cartera” y así apaciguar cualquier intento opositor, sobre todos los gobernadores del PRI.”*
- El asunto que más controversia causó durante el sexenio de 2012-2018 correspondiente a Enrique Peña Nieto fueron los llamados “moches” a lo que un ex funcionario de Hacienda admite que se *“pulverizó la corrupción porque se envió a muchos municipios del país un modus operandi: recibe dinero para esta obra pero contrata a tal o cual empresa, siempre con la complicidad de arriba y eso fue fatal”.*

Con base en los testimonios anteriormente citados se puede concluir que el ejecutivo, quien es el responsable de la administración del presupuesto, tiene la capacidad de influir en la decisión del voto de cualquier propuesta que se realice mediante la entrega de programas o proyectos de inversión a los diferentes facciones políticas por lo tanto es evidente que el ejecutivo pueda influir en la

decisión de las distintas facciones políticas para elegir al titular de cualquiera de las entidades relacionadas a la fiscalización y a la sanción por actos de corrupción.

Resumiendo lo anterior la negociación tácita puede incluir que se acuerde la formulación de otra ley que no está en discusión o en su defecto el otorgamiento de un recurso para algún proyecto o programa. Por ello, es importante determinar la dependencia que los actores políticos tienen en cada uno de esos aspectos con los que se negocia y determinar la dependencia legislativa de los partidos como financiera de los estados.

2.3.2.2 Dependencia financiera

Es evidente que cada vez hay más dependencia financiera, si bien los gobiernos estatales y municipales reciben recursos provenientes de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual corresponde a las contribuciones realizadas por cada estado, hay un presupuesto asignado al Ejecutivo y que es transferido a los estados y municipios para que éstos lo ejerzan bajo condiciones y objetos específicos relacionados al plan nacional de desarrollo. Las ministraciones que reciben los estados y los municipios fundamentados en la Ley de Coordinación Fiscal se encuentran sujetos a fórmulas relacionados a la cantidad de población, así como servicios públicos mientras que los convenios formalizados con la Federación no se encuentran relacionados a un proceso de selección proporcional a las deficiencias de cada estado o municipio. La denominación por la que se realiza aquellos recursos que no están sujetos a la Ley de Coordinación Fiscal son denominados Subsidios para lo que el artículo 74 los define como:

“El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, autorizará la ministración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el Presupuesto de Egresos. La Secretaría podrá reducir, suspender o terminar la ministración de subsidios y transferencias cuando

las dependencias y entidades no cumplan lo establecido en esta Ley, informando a la Cámara de Diputados y tomando en cuenta la opinión de la misma en el destino de los recursos correspondientes.”

En tal sentido, derivado a que la demanda de servicios es cada vez mayor, se construyen nuevos proyectos de inversión de alto impacto como escuelas, hospitales, carreteras que el estado no puede sufragar, generando así más gastos de mantenimiento, nóminas, etc.

Con la finalidad de identificar la cantidad de recursos es ejercida por los estados y municipios sujetos a la Ley de Coordinación Fiscal a comparación del presupuesto de la federación y del recurso que es transferido mediante subsidios se generó la siguiente tabla que se obtuvo del presupuesto de egresos del 2019:

Tabla 11. Análisis presupuesto 2019

CONCEPTO	MONTO	%
TOTAL PRESUPUESTO 2019	\$5,838,059,700,000.00	100%
APORTACIONES (LCF)	\$735,758,572,815.00	13%
PARTICIPACIONES (LCF)	\$919,817,447,799.00	16%
SUBSIDIOS	\$627,968,332,058.00	11%

Fuente: Presupuesto de Egresos 2019

De acuerdo a lo anterior, la federación está aportando un 50% de lo que recibe en conformidad a la Ley de Coordinación Fiscal por lo que representa una cantidad importante en la que contribuye la federación en los estados, el cual puede entregarse de forma arbitraria y puede ser utilizado como moneda de cambio por votos de los diputados y senadores.

2.3.2.3 Dependencia legislativa

Sin duda, en ninguno de los 4 casos el partido en el poder tiene la totalidad de las votos a pesar de las coaliciones, sin embargo de entre los motivantes de los actores políticos que establece Integralia se encuentra que los actores políticos negocian

con la finalidad de obtener más recursos para proyectos y programas así como para lograr el apoyo para la aprobación de una propuesta en el poder legislativo por lo que se puede considerar como moneda de cambio a los partidos que no tienen mucha representación. En tal sentido es relevante analizar la capacidad de negociación explícita (en la ley) de los actores políticos con la finalidad de identificar el nivel de dependencia de cada uno de los partidos para poder legislar siendo que para la modificación de una ley se necesita el voto a favor del 50% más 1 con quorum y para modificar la constitución se necesitan las dos terceras partes de los asistentes con quorum.

Por lo tanto para realizar el análisis antes descrito se clasificaron en 2 grupos cada una de las 4 legislaturas que se analizaron: La coalición que corresponde al partido en poder y los demás partidos.

Tabla 12. Análisis de dependencia legislativa

Andrés Manuel López Obrador				Enrique Peña Nieto			
LXIV LEGISLATURA SENADORES				LXIII LEGISLATURA DIPUTADOS			
CONCEPTO	VOTOS	MAYORÍA ABSOLUTA	MAYORÍA CALIFICADA	CONCEPTO	VOTOS	MAYORÍA ABSOLUTA	MAYORÍA CALIFICADA
TOTAL DE VOTOS	128	65	85.33	TOTAL DE VOTOS	500	251	333.33
PARTIDO EN EL PODER	70	SI	NO	PARTIDO EN PODER	253	SI	NO
OTROS PARTIDOS	58	NO	NO	OTROS PARTIDOS	247	NO	NO

Enrique Peña Nieto				Felipe Calderón Hinojosa			
LXII LEGISLATURA				LXI LEGISLATURA			
CONCEPTO	VOTOS	MAYORÍA ABSOLUTA	MAYORÍA CALIFICADA	CONCEPTO	VOTOS	MAYORÍA ABSOLUTA	MAYORÍA CALIFICADA
TOTAL DE VOTOS	129	65.5	86.00	TOTAL DE VOTOS	500	251	333.33
PARTIDO EN EL PODER	61	NO	NO	PARTIDO EN PODER	142	NO	NO
OTROS PARTIDOS	68	Varios partidos	NO	OTROS PARTIDOS	358	Varios partidos	Varios partidos

Fuente: Elaboración propia

Como se puede identificar, de las 4 legislaturas, que representan 12 años, sólo la LXIV y LXIII legislatura alcanzaron los curules necesarios para modificar leyes secundarias, sin embargo para alcanzar la mayoría calificada y así modificar la constitución tenían que negociar con los demás partidos

En lo que corresponde a la LXI y LXII legislatura no hubo mayoría para modificar la constitución y por ende las leyes secundarias, debido a que la gran mayoría de votos se encontraba concentrada en varios partidos de izquierda y derecha por lo que es evidente que el nivel de negociación debió ser muy alto, por lo que se tuvo que hablar de un Pacto por México con Enrique Peña Nieto y una intervención de la SHCP con Felipe Calderón Hinojosa tal y como se confirma en la siguiente tabla:

Tabla. Nivel de Negociación

LXIV	LXIII	LXII	LXI	LEGISLATURA
128	500	129	500	TOTAL DE VOTOS
70	253	61	142	COALICIÓN EN PODER
86	334	86	334	MAYORÍA CALIFICADA
16	81	25	192	DIFERENCIA
13%	16%	19%	38%	NIVEL DE NEGOCIACIÓN

En lo que respecta a los partidos que no tienen el poder, es evidente que la falta de posicionamiento en las cámaras limitaría su actuación considerablemente, por lo que éstas son las que necesitan más votos que los partidos que se encuentran en coalición con el partido en poder, por lo tanto si no es mediante la negociación de ambos grupos, sus iniciativas tendrán poca probabilidad de que se aprueben.

CAPÍTULO 3

LA INFLUENCIA DE LA PARTIDOCRACIA COMO FACTOR QUE VULNERA LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES RELACIONADAS A LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y A LA SANCIÓN DE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO FEDERAL

De manera que para poder analizar si la partidocracia desequilibra los contrapesos, primero, necesitamos identificar las entidades que se encuentran relacionadas en la fiscalización y sanción de actos de corrupción por lo que se realizó el siguiente cuadro:

Tabla 13. Actividad principal de las entidades relacionadas a la Rendición de Cuentas y Sancionatorias Administrativas

Organismos relacionados a la Rendición de Cuentas		
Entidad	Fundamento	Actividad
1.-Secretaría de la Función Pública	Fracción I del Artículo 37 de la LOAPF	Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables;
2.-Auditoría Superior de la Federación	Fracción I del Artículo 79 de la CPEUM	Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y

		recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.
3.-Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	Fracción VIII del apartado A del Artículo 6 de la CPEUM	La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley

Organismos Sancionatorios		
Entidad	Fundamento	Actividad
1.-Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Artículo 4 de la LOTFJA.	El Tribunal conocerá de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Particulares Vinculados con Faltas Graves promovidas por la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de control de los entes públicos federales, o por la Auditoría Superior de la Federación, para la imposición

		de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al Patrimonio de los entes públicos federales.
2.-Fiscalía Especializada en Delitos Relacionados a la Corrupción	Artículo 10 Bis de la LOPGR.	La Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción es el órgano con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que la ley considera como delitos por hechos de corrupción
3.-Judicatura de la Federación	Artículo 68 de la LOPFJF	La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley.
4.-Fiscalía General	Fracción I del Artículo 4 de la LOPGR	Investigar y perseguir los delitos del orden federal.

Fuente: Elaboración propia

Antes de poder identificar la forma en la que los titulares son elegidos es importante hacer un paréntesis en aquellas entidades que son colegiadas como es el Consejo

de la Judicatura así como el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección a los Datos Personales, que si bien no tienen una función directa en la fiscalización o sanción lo hacen de forma indirecta.

3.1 Consejo de la Judicatura

Como se ha mencionado anteriormente el Consejo de la Judicatura se encuentra integrada por 7 magistrados, los cuales sesionan en pleno o en comisiones por lo que de acuerdo al artículo 76 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación las resoluciones de pleno se realizará por mayoría calificada de cinco votos, mientras que las comisiones se crean de forma transitoria o permanente con 3 miembros, sin embargo lo que nos compete en el presente seguimiento es que el pleno puede decidir según el artículo 81 lo siguiente:

“VII. Hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción

XI. Suspenden en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, y formular denuncia o querrela contra ellos en los casos en que proceda”

Con motivo de las dos fracciones anteriores, se puede identificar claramente que es quien nombra y suspende a los jueces de distrito, los cuales pueden otorgar amparos por diferentes casos de corrupción. Los jueces que cubren los puestos en los tribunales de distrito deben cumplir con ciertos requisitos establecidos en la convocatoria, como tener calificación aprobatoria en el examen de conocimientos, cumplir con una entrevista realizada por un jurado integrado por un miembro de la Judicatura, un magistrado de circuito y una persona designada por el Instituto de la Judicatura, siendo todos parte de la misma entidad.

Entonces, debido a sus facultades es importante el posicionamiento de personas en dichos cargos para tener dicho poder político en el que pueda usar arbitrariamente la ley para privar de la libertad o dejar en libertad.

Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de los datos Personales

En lo que respecta al INAI, y en específico del órgano de gobierno, es importante hacer mención que tiene acceso a la información pública de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física o moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos. Dicho instituto ejercerá las facultades que le otorga la constitución mediante votación en el pleno por mayoría simple y con un quorum mínimo de 5 comisionados. Las decisiones que toma el instituto a través del pleno y que nos compete en específico se encuentran en el artículo 35 y es la siguiente:

“XIX. Ejercer la atracción, con el voto de la mayoría de sus integrantes, de los recursos de revisión pendientes de resolución en los Organismos garantes que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en el Capítulo III del Título Octavo de la Ley General;”

Por lo tanto, es la responsable de revisar que las solicitudes de información que se procuren conforme a la ley por lo que tendrán la facultad de transparentar o no información pública.

Ahora que conocemos las entidades que se encuentran relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción, se procedió a identificar la forma en la que los titulares de dichas dependencias son elegidos.

- a. De acuerdo al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Titular de la Auditoría Superior de la Federación es elegido por las dos terceras partes de la cámara de diputados por un periodo de 8 años.
- b. El Titular de la Secretaría de la Función Pública, así como, es elegido por el Presidente de la República derivado a que es parte de la estructura orgánica federal por un periodo de 6 años, sin embargo debe ser ratificado por mayoría absoluta por la Comisión de

Gobernación del senado por en conformidad del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 241 y 243 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

- c. El Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que los comisionados del Instituto Nacional para el Acceso a la Información y Protección de Datos Nacionales serán elegidos por las dos terceras partes de los senadores, sin embargo éste puede ser objetado por el Presidente de la República en un plazo máximo de 10 días
- d. El Artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal Administrativo establece que los ministros de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa serán designados por el Presidente, sin embargo deben ser ratificados por las dos terceras partes de los senadores y cubrirá un periodo de 15 años. Mientras que la Sala Regional será designado por el Presidente y ratificado por mayoría de los senadores presentes y éstos deberán de tomar el cargo por 10 años.
- e. El Titular de la Fiscalía Especializada es nombrado por el Fiscal General de la República por un periodo de 6 años, sin embargo puede objetarlo las dos terceras partes de los Senadores, de acuerdo al apartado A del Artículo 102 de la CPEUM. El plazo al que se refiere el artículo anterior es de 20 días a partir de su nombramiento en conformidad al artículo 22 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.
- f. El Fiscal General de la República tomará el cargo por 9 años y es nombrado por el senado por las dos terceras a propuesta del Presidente de la República. después de haber modificado el artículo 16 transitorio de la Reforma en el que se establecía el paso directo del Procurador General de la República al cargo de Fiscal General.

- g. De acuerdo al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de la Judicatura se encuentra integrado por 7 miembros ,dentro de los cuales, uno corresponde al Presidente de la Judicatura quien ejerce el puesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, 3 son designados por el Pleno de la corte por mayoría de cuando menos ocho votos de entre los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República los cuales duraran en su cargo 5 años a excepción del presidente del consejo que durará 4 años el cual corresponde al periodo que funja como Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

De las designaciones o nombramientos analizados se puede identificar que el senado interactúa en el procedimiento de designación realizado por el Presidente de la República del Titular de la Secretaría de la Función Pública, así como para los ministros de la Sala Superior y Regional del Tribunal Federal Administrativo, y el Titular de la Fiscalía Especializada a través de la ratificación u objeción del nombramiento, por lo que es obligatorio tocar este tema.

Tal como lo establece la Real Academia Española ratificar se refiere a *“Aprobar o confirmar actos, palabras o escritos dándolos por valederos y ciertos”*, por lo que dicha definición nos dará pauta para identificar el objetivo de la ratificación por parte del Senado cuando este comprueba que el candidato a cubrir el cargo cumple con los requisitos necesarios establecidos previamente en la ley, los cuales dan certeza jurídica del acto. En tal sentido, el artículo 240 del Reglamento Interior del Senado establece la regla general en la cual hace mención que en caso de que no exista una regla específica con relación al procedimiento de ratificación se realizará en conformidad al mismo reglamento. Considerando lo anterior, el artículo 241 establece que al momento que el Presidente de la mesa recibe la comunicación

del Ejecutivo Federal dará aviso al Pleno y turnará a la comisión correspondiente, la cual verificará que el expediente se acompaña de la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos exigidos para el cargo por la Constitución o las leyes y en caso de existir una omisión esta pueda ser sustanciada. Asimismo, el artículo 242 hace mención sobre la facultad de la comisión para citar al candidato para comparecer, a fin de allegarse mayores elementos de juicio y de esta forma evaluar los conocimientos del compareciente y conocer su visión del trabajo a realizar.

Dicho lo anterior podemos concluir que si bien es cierto el senado tiene la facultad de rechazar la propuesta del Ejecutivo para cubrir los puestos en mención, el Presidente debe proponer a alguien que tenga las características y requisitos para cubrir dicho puesto, para que se elimine la posibilidad de que la propuesta sea desechada. Si bien, el senado tiene la capacidad de identificar las deficiencias de las propuestas realizadas por el Presidente, también es cierto que debe fundamentar y motivar las razones por las cuales el candidato no cumple con los requisitos lo que dejaría la subjetividad en un segundo término.

En algunos casos la ley estipula el procedimiento que se sujetará la Cámara de Senadores al rechazar una propuesta. En el caso de que el senado rechace la propuesta por el Presidente de un ministro de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente presentará otra terna y si esta es rechazada nuevamente el presidente podrá designar al candidato de la terna que le plazca. Por lo que podemos concluir que, al final, la ley beneficia a la propuesta del presidente por encima de la decisión que pudiera tener el senado enmarcando un precedente para ser utilizado de forma análoga en otros casos semejantes donde no se indiquen algún procedimiento a seguir en caso de que el candidato de un poder sea objetado por otro.

Ahora que conocemos quienes son los actores en la selección de los titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas así como de aquellas que sancionan los actos de corrupción y la cantidad de votos necesaria del poder

legislativo para poder ser elegido, se procedió a identificar la cantidad de votos que obtuvo de cada una de las propuestas que cubrieron un cargo desde el sexenio de Felipe Calderón, hasta el de Andrés Manuel López Obrador con la finalidad de determinar si existe alguna relación entre quienes votan a favor de los candidatos con las candidatos:

Tabla 14. Características de designación de los Titulares

Cargo	Nombre	Periodo de Adm.	Órgano que selecciona	Modalidad	Votos a favor
Auditor Superior de la Federación	Lic. David Rogelio Colmenares Páramo	2018-2026	Cámara de Diputados	Cédula	377
	C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez	2010-2017			408

Fuente: Elaboración propia

- En el caso del secretario de la Función Pública, únicamente se analizó la forma en la que se eligió a quien tomó el cargo a partir de julio del 2016, fecha en la que se estableció la obligación de la ratificación del puesto.

Cargo	Nombre	Periodo de Adm.	Órgano que selecciona	Modalidad	Votos a favor
Secretario de la Función Pública	Germán Martínez Cázares	2006 a 2007	Artículo Reformado julio 2016		

	Virgilio Andrade Martínez	2015-2016			
	Arely Gómez González	2016-2018	Cámara de Senadores	Nominal	95
	Irma Eréndira Sandoval	2018 a la fecha		Nominal	82

Fuente: Elaboración propia

- No obstante que las reformas del 10 de febrero de 2015 habían estipulado la formación de la fiscalía especializada en delitos relacionados a la corrupción así como el nombramiento del fiscal a partir del nombramiento del Fiscal General, éste fue designado hasta el 2019. Adicionalmente es importante mencionar que la Fiscalía especializada se equipara jerárquica y administrativamente a una subprocuraduría en conformidad al artículo 9 y 10 Quáter, por lo que al ser la designación directa sin algún procedimiento soberano se analizará la forma en la que fue elegido el Fiscal General de la República a partir del nombramiento del Fiscal Especializado.

Cargo	Nombre	Periodo de Adm.	Órgano que selecciona	Modalidad	Votos a favor
Fiscal General de la Federación	Alejandro Gertz Manero	18/01/2019 2019-2028	Cámara de Senadores	Cédula	91
Fiscal especializado en actos	María de la Luz Mijangos Borja	2019-2025	Procurador General no se objetó su nombramiento por la cámara de Senadores		

relacionados a la corrupción			
------------------------------	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

- En conformidad a la Ley Federal de Transferencia y Acceso a la Información Pública, en su séptimo transitorio, se establece la periodicidad con la que se deberán elegir los 10 consejeros que integraran el Pleno, el cual se resume que cada año a partir del 1 de septiembre de 2017 se remplazarán los dos consejeros de mayor antigüedad hasta el 1 de septiembre del 2021, por lo que cada año se reemplazarían a 2 consejeros, siendo 7 años su periodo en el cargo. Con la finalidad de cumplir lo establecido en la ley con relación a la renovación de los consejeros, al momento de elegir a los primeros 10 consejeros, se les dio un periodo de administración de 2 años de diferencia a cada par de consejeros, por lo que a dos consejeros les darían un periodo de 2 años en el cargo, a otros 2 les darían 4, así sucesivamente de acuerdo a lo siguiente:

Cargo	Nombre	Periodo de Adm.	Órgano que selecciona	Modalidad	Votos a favor
Consejero del Instituto Nacional para el Acceso a la Información y Protección a los Datos Personales	Areli Canarto Guadiana	2014 a 2018	Cámara de Senadores	Cédula	108
	Ximena Puente	2014 a 2018			108
	María Patricia Kurczyn Villalobos	2014 a 2020			107
	Joel Salas Suárez	2014 a 2020			108

Instituto Nacional para el Acceso a la Información y Protección a los Datos Personales	Oscar Mauricio Guerra Ford	2014 a 2022			110
	Eugenio Monterrey Chepov	2014 a 2022			101
	Francisco Javier Acuña Llamas	2014 a 2023			106
	Alberto Bonnin Erales	2018-2022			65
	Blanca Lilia Ibarra Cárdenas	2018-2022			66

Fuente: Elaboración propia

- Debido a que los consejeros del Consejo de la Judicatura son elegidos por la Cámara de Senadores, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia es necesario visualizar la forma en que son elegidos los consejeros en cada una de estas instancias:
 1. La designación del presidente es directa por lo que no tiene que pasar por alguna otra instancia.
 2. La designación de 3 consejeros por la Cámara de Senadores es asignado por las dos terceras partes mediante cédula.
 3. La designación de 3 consejeros por la Suprema Corte de Justicia son elegidos por el mínimo de 8 votos

Cargo	Nombre	Periodo de Adm.	Órgano que selecciona	Modalidad	Votos a favor
-------	--------	-----------------	-----------------------	-----------	---------------

Presidente del Consejo de la Judicatura	Arturo Zaldívar Lelo de Larrea	2009 al 2024	Cámara de Senadores	Cédula	90
Consejo de la Judicatura Federal	Martha María del Carmen Hernández Álvarez	2014 al 2019	Presidente de la República	Es la designación realizada directamente por el presidente	
	Rosa Elena Tirado	2014 al 2019	Suprema Corte de Justicia	Cédula	8
	Alfonso Pérez Daza	2014 al 2019	Cámara de Senadores	Cédula	84
	Felipe Borrego Estrada	2014 al 2019	Cámara de Senadores	Cédula	89
	Jorge Antonio Cruz Ramos	2016 al 2020	Suprema Corte de Justicia	Cédula	10
	Alejandro Sergio González Bernabé	2019 al 2024	Suprema Corte de Justicia	Cédula	11

Fuente: Elaboración propia

- En conformidad del quinto transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa creada el 18 de julio de 2016, establece que

“Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que a la entrada en vigor de la presente Ley se encuentren en ejercicio de

sus cargos, continuarán en ellos hasta concluir el periodo para el cual fueron designados”

Por lo tanto los magistrados que se encontraban en el anterior órgano formaran parte del mismo hasta que concluyan el periodo por el cual fueron elegidos. En tal sentido y en conformidad del artículo 4 de la Ley Orgánica del tribunal Federal de Justicia Administrativa establece que

“El Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Senadores, nombrará a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos de Magistrados que haga el Presidente de la República serán sometidos a la aprobación de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.”

Su integración se encuentra establecida en el artículo 16 en el cual establece que se conformará por 13 magistrados de los cuales 11 realizarán sus funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno

Con relación al plazo por el cual cubrirán sus cargos el artículo 5 de la ley establece lo siguiente

“Los Magistrados de Sala Superior serán nombrados por 15 años improrrogables

Los Magistrados de Sala Regional y los Magistrados Supernumerarios de Sala Regional serán nombrados por un periodo de 10 años.”

Derivado de lo anterior tenemos lo siguiente:

Cargo	Nombre	Periodo de Adm.	Órgano que selecciona	Modalidad
Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Chaurand Arzate Carlos	2015- 2030	Presidente nombra y el senado ratifica	Cédula
	Estrada Samano Rafael (Presidente)	2011- 2026		
	Anzures Uribe Rafael	2011- 2026		
	Chávez Ramírez Juan Ángel	2011- 2026		
	Hallivis Pelayo Manuel Luciano	2008- 2023	Presidente nombra y el senado ratifica	Cédula
	Olivas Ugalde Julián Alfonso	2015- 2030		
	Salgado Loyo Alfredo (Presidente)	2009- 2024		
	Jiménez Illescas Juan Manuel	2008- 2023		
	Mena Adame Carlos	2011- 2026		
	Mosri Gutiérrez Magda Zulem	2011- 2026		
	Orduña Muñoz Victor Martín	2011- 2026		

Fuente: Elaboración propia

Del análisis realizado al cuadro anterior, se identificó que todas las votaciones realizadas para elegir a los funcionarios o se designan directamente o son elegidos a través de cédula, la cual el Reglamento de la Cámara y de Diputados establece lo siguiente:

***“Artículo 141.** Las votaciones por cédulas se llevarán a efecto, por regla general, para elegir personas o cuando el Pleno así lo acuerde. Para ello, se colocará una urna transparente en el escritorio de la Mesa Directiva, en la que los diputados y diputadas depositen su voto al ser llamados en orden alfabético. La elección de personas podrá realizarse a través del Sistema Electrónico, previo acuerdo del Pleno a propuesta de la Junta. “*

Mientras tanto el Reglamento Interior de la Cámara de Senado establece lo siguiente:

***“Artículo 97.** La votación puede ser: nominal, económica o por cédula.*

- I. Es por cédula cuando se eligen personas a través de una papeleta que se deposita en una urna. “*

Por otra parte el acuerdo general número 2/2019 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia en el que se determina el procedimiento para la designación del Consejero de la Judicatura Federal que ocupará el cargo establece en su numeral 3 lo siguiente:

“3.-En la misma sesión, una vez concluida la fase de comparecencias y respuesta de preguntas, se elegirá al Consejero conforme al procedimiento siguiente:

Cada uno de los Ministros entregará al secretario general de acuerdos para ser depositada en una urna transparente, la tarjeta blanca en la que indique

el nombre del candidato que conforme a su criterio deba ser designado para ocupar el cargo de Consejero de la Judicatura Federal;”

Dicho lo anterior, se concluye que en ninguna de las votaciones que se realizan para elegir al titular o un integrante de los organismos colegiados que constituyen el sistema fiscalizador y sancionatorio en México se puede identificar los diputados, senadores o magistrados que votaron a favor o en contra, sin embargo, en el entendido que son necesarios todos o gran parte de los votos de los diputados, senadores o magistrados para alcanzar la calificación necesaria para elegir a un candidato, el presente capítulo pretende analizar si existe un vínculo entre el candidato ganador y el partido dominante de las cámaras, situación que podría afectar la independencia de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción.

Se han realizado estudios con la finalidad de descifrar patrones de reclutamiento y movilidad para cubrir puestos esenciales en el gobierno. De acuerdo a Rogelio Hernández Rodríguez, dichos estudios dieron paso a concretar las siguientes dos conclusiones importantes:

“ la primera , que la política y la administración pública estuvieron estrechamente vinculadas de tal manera que era imposible separar la formación política de las trayectorias en el servicio público; y la segunda, que en términos generales, los políticos priistas contaban con prolongadas carreras en el gobierno de las cuales obtenían experiencia y preparación especializada” Hernández R. (2010)

De tal forma que *“la continuidad del mismo partido durante décadas permitieron la formación de una élite competente”*. Por otra parte añade que la capacidad de gobernar dependerá de *“la manera en que se desarrollan sus carreras, dónde se originan, la experiencia acumulada en el desempeño de cargos públicos y políticos, y como establecen sus relaciones con los dirigentes”*.

Con base a lo anterior, se puede concluir que derivado al largo periodo que el PRI gobernó, se formó una élite que se profesionalizó a través de los cargos que desempeñaron y su carrera dependía de su relación con los dirigentes por lo que es evidente que para alcanzar rangos importantes, los candidatos debían corresponder al mismo círculo político. Tomando en consideración lo anterior, éstos profesionales que pertenecían a un mismo círculo político pudieron participar en cargos en los que tal vez no sea necesaria la independencia y la objetividad para realizar las actividades que les confiere la ley, sin embargo es evidente que en otros, es fundamental para mantener un equilibrio entre los poderes, como es en el caso de los Titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción, que si bien son elegidos por entidades “soberanas” y mediante el voto, éste es secreto por lo que no se puede identificar a ciencia cierta la relación entre quienes votan con el candidato, a pesar de que los estudios establezcan que existe un vínculo basado en la carrera en la administración pública, así como con base a la relación con sus superiores.

Dicho lo anterior, y con la finalidad de comprobar que hay una relación entre los Titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción con el partido dominante de las entidades públicas que emitieron el voto para seleccionarlás, se procedió a realizar el análisis de las votaciones realizadas para su elección desde el Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, hasta el de Andrés Manuel López Obrador cuyo procedimiento fue el siguiente:

1. Debido a que las elecciones de los Titulares de las Entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción se realiza por cédula, o en otras palabras por voto secreto, se identificará una tendencia mediante el promedio de 3 votaciones atendiendo las siguientes reglas:

- a. Sea evidente que la reforma polariza la perspectiva entre los partidos políticos con la finalidad de que sobresalga su ideología (izquierda o derecha)
 - i. Para tener un parámetro del mismo, se consultaron varios autores en los que si bien se aprecia la diferencia entre ambas ideologías, lo único que difieren es en la intensidad o distanciamiento con ideas de extrema izquierda o derecha, las cuales son difíciles de sostener en nuestros tiempos. Por lo tanto, tomando en consideración aspectos generales y no tan extremistas, el Dr. Francisco José de Andrea Sánchez establece que la izquierda o la ideología liberal tiene una posición de *“igualitarismo, secularismo, internacionalismo, pacifismo y progreso, entre otros; mientras que la derecha o conservadores pueden ser caracterizados como prolibertades individuales, proclericalismo y pronacionalismo y militarismo favoreciéndose el statu quo”*. Peter Glotz contraponía así las dos posiciones: la izquierda adopta un pensamiento racional y deductivo, habla de derechos humanos y de Estado de derecho, defiende normas universalistas y constituciones es cosmopolita, mientras la derecha por el contrario, adopta un pensamiento vitalista, habla de instituciones, defiende el espacio vital y el territorio nacional, opta por la polis. Alejandro Navas García hace un análisis referente a la igualdad de la izquierda contra la libertad de la derecha, en el cual establece que la izquierda se refiere a la igualdad de oportunidades regulada por el estado mientras que la derecha da libertad a los factores que posicionarían a los actores en diferentes finales. De igual forma Navas García hace una comparación desde la perspectiva económica, en la que establece que la izquierda

confía en la planificación y regulación mientras la derecha en el mercado y en la iniciativa privada. Por otra parte Isaiah Berlin establece que *“La libertad positiva a punta a los derechos y prestaciones reivindicados clásicamente por la izquierda mientras la libertad negativa, particular de la derecha, expresa la ausencia de obstáculos que bloqueen la acción humana”*.

Es importante aclarar tal y como lo establece el Dr. Andrea Sánchez que:

“los partidos políticos más claramente ideológicos son susceptibles de encuadrar “limpiamente” en uno u otro de los dos grandes extremos del espectro ideológico arriba citado, y aun éstos, usualmente modifican sus posiciones cuando alcanzan el poder según “soplen” los vientos del momento.”

Por consiguiente la elección de las 3 reformas más polémicas de cada legislatura debería evitar la incongruencia que pudiera suscitarse puesto que la derecha por más complicado sea el momento no votaría por iniciativas con ideología de izquierda al menos que éstas sean negociadas explícita o tácitamente.

- b. Que no haya un beneficio directo a los partidos ni a la población, puesto que todos votarían en el mismo sentido.

Nota: Se decidió no determinar la tendencia con base al promedio del total de votaciones en vez de la selección realizada debido a que esto podría diluir la polarización causada por la negociación expresa en leyes que no sean tan importantes y/o que coincidan en el pensamiento.

Nota: Como es de saberse, al someterse a voto un decreto de ley, primero es votado en lo general a excepción de aquel articulado reservado para

votarse de forma particular y que son aquellos que detonan toda la reforma. En tal sentido, no se consideraron las votaciones en lo general sino que se consideraron aquellas que se votaron artículos de forma específica y que detonan toda la reforma planteada con la finalidad de polarizar la opinión.

2. Se considerarán las coaliciones para el conteo de los votos de acuerdo a los convenios formalizados ante el INE por lo tanto éstos son los registrados en los periodos que se analizaran:

Tabla 15. Coaliciones por periodo electoral

Año	Coalicón
2018	PAN-PRD-MC
	PT-MORENA-PES
	PRI-PVEM-NA
2014-2015	PAN-NA
	PRI-PVEM
	PRD-PT
2011-2012	PRI-PVEM-NA
	PRD-PT-MC
2008-2009	PRI-PVEM
	PT-CONV

Fuente: Elaboración propia

Nota: Las coaliciones no se considerarán en el último año de mandato presidencial puesto que se gestionan nuevas coaliciones.

3. Considerando la misma tendencia de las 3 votaciones más polarizadas realizadas para la aprobación de las disposiciones legales particulares en cada legislatura, se determinará la tendencia de votos de las legislaturas por partido realizadas por cédula para elegir los puestos siguientes:

Tabla 16. Fechas en las que fueron designados los titulares a analizar

Puesto	Nombre	Fecha de elección	Legislatura
--------	--------	-------------------	-------------

Fiscal General de la República	Lic. Alejandro Gertz Manero	01/01/2019	LXIV
Auditor Superior de la Federación	Lic. David Rogelio Colmenares Páramo	15/03/2018	LXIII
	.P.C. Juan Manuel Portal Martínez	15/12/2009	LXI
Consejeros de la Judicatura	Alfonso Pérez Daza	9/09/2014	LXII
	Felipe Borrego Estrada	9/09/2014	LXII

Nota: no se consideraron los de designación directa puesto que no se somete a algún proceso soberano. De igual forma no se eligen aquellos que son designados y que son ratificados puesto que la ratificación sólo rectifica los requisitos establecidos en ley.

Se concentrará la información de las votaciones y se representará en una gráfica en la que se visualice el promedio de las votaciones realizadas a favor y en contra de las iniciativas sometidas a voto concluyendo su tendencia.

4. Debido a que únicamente se busca identificar la tendencia del voto por partido (a favor o en contra) y no la cantidad exacta de miembros de un partido que votaron por un contendiente, únicamente se realizará el promedio de las votaciones.
5. Se identificará que partido voto a favor y quien en contra por lo que si coincide con la coalición y la ideología estaríamos hablando de que no hubo negociación, sin embargo, en caso de que no coincida con la coalición y la ideología estaríamos hablando de que hubo algún tipo de negociación (explícita o tácita)
 - a. Explícita: En la modificación de la ley

- b. Tácita: Una negociación no identificada en la ley, como puede ser la de algún recurso para su partido o su apoyo para la aprobación de otra ley.
- 6. Se identificará si existe una relación entre el partido que predominó en la votación con el candidato ganador.
- 7. Se vinculará si existe un caso de corrupción pendiente por esclarecer o del que haya provocado alguna polémica en el resultado de la investigación en el que se encuentren relacionados los partidos del Titular electo y el Partido dominante en las elecciones.

Fiscal General de Justicia 2019-2028

Si bien es cierto que el Fiscal especializado en actos de corrupción es el titular que nos compete estudiar, hay que recordar que éste se encuentra dentro de la estructura orgánica de la Fiscalía General de Justicia a nivel de una subprocuraduría y que depende jerárquicamente del Fiscal General de Justicia y por lo tanto éste último es quien lo designa sin que se tenga a someter a una votación ante alguna de las cámaras al menos que haya una objeción por parte de la de senadores. Debido a que el Fiscal especializado en actos relacionados a la corrupción depende del Fiscal General, será mejor que se realice el análisis de la votación que se realizó para escoger al más alto jerárquicamente, en el entendido que el Fiscal especializado tendría que alinearse con la fuerza política al que el Fiscal General corresponda.

Recordemos que el proceso de elección del Fiscal General de acuerdo al artículo 102 de la constitución es a propuesta de una terna emitida y autorizada por el Senado por las dos terceras partes, la cual debe ser emitida en un plazo no mayor de 20 días al Presidente de la República de al menos 10 candidatos y en caso de que no se tenga dentro de dicho plazo el Ejecutivo tendría la facultad de nombrar a uno temporal hasta que se ponga de acuerdo. Por tal motivo el senado tiene la

premura de sacar la lista y considerar candidatos de todas las facciones o en su defecto quedará el que proponga el ejecutivo.

Antes de hacer el ejercicio para determinar la tendencia del voto en las elecciones repasaremos los cargos que ha ejercido el Lic. Alejandro Gertz Manero para identificar con que partidos políticos ha trabajado para así identificar alguna tendencia partidista:

Tabla 17. Antecedentes profesionales

Puesto	Periodo	Partido Gobernante
Secretario General del Instituto Nacional de Antropología e Historia	1970-1971	PRI
Director Jurídico del Instituto Nacional de Antropología e Historia	1971-1974	PRI
Fundador y Director General del Instituto Técnico de la Procuraduría General de la República	1975	PRI
Oficial Mayor de la Procuraduría General de la República	1975	PRI
Coordinador nacional de la campaña contra el narcotráfico	1975-1976	PRI
Procurador General de la Defensa del Trabajo	1976-1983	PRI
Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal	1998 a 2000	PRD
Secretario de Seguridad Pública Federal	2000 a 2004	PAN
Diputado Federal en la LXI legislatura por Movimiento Ciudadano	2009 a 2012	MC

De acuerdo a lo anterior podemos destacar que el Lic. Gertz Manero, a diferencia de los demás funcionarios públicos que se analizarán en el presente estudio ha trabajado en diferentes gobiernos, a partir del año 1998, momento en el que el PRI pierde la hegemonía del poder. Por tal motivo hay que destacar que se desempeñó como secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal en el periodo de Cuauhtémoc Cárdenas rompiendo con la hegemonía del PRI, sin embargo, no se identificó claramente si existe alguna relación en la actualidad con alguno de los partidos.

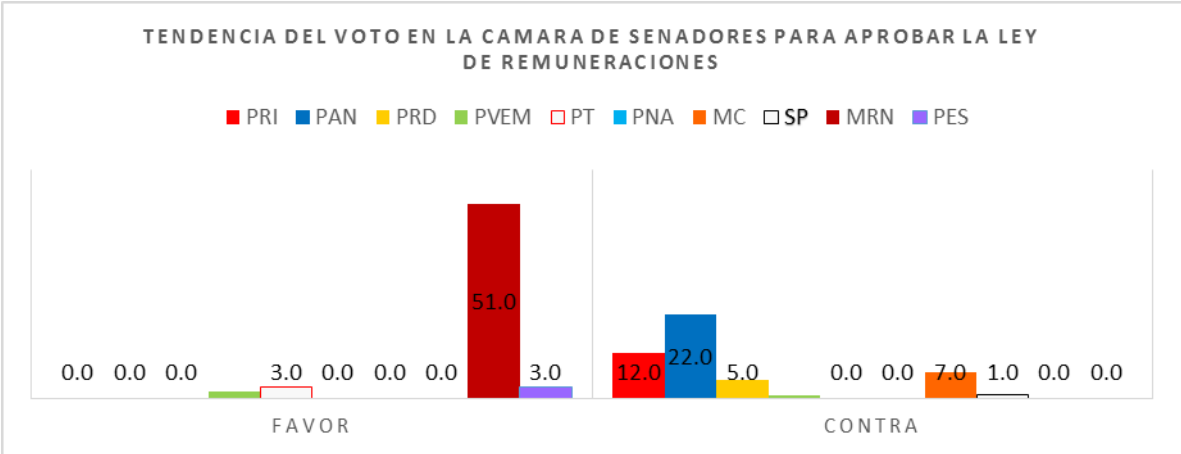
Ahora bien, para poder conocer cuáles fueron los partidos que aportaron los votos en la Cámara de Senadores necesarios para elegir al Lic. Gerz Manero como fiscal se determinó una tendencia a través de las 3 votaciones más polémicas de la

LXIV legislatura, pues esta fue quien eligió al Fiscal General. Las votaciones que se analizaron fueron las siguientes:

Tabla 18. Reformas a analizar en la LXIV Legislatura	
Nombre de la Reforma	Aprobación Cámara de Senadores
Reforma de Remuneraciones	5/03/2019
Reforma de Guardia Nacional	21/02/2019
Reforma Educativa	09/05/2019

Ley de Remuneraciones

En conformidad a la votación del dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Segunda, a la Minuta con proyecto del decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la ley reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Votación en lo particular del 5 de marzo del 2019 se aprobó en lo particular y en lo general de acuerdo a lo siguiente:



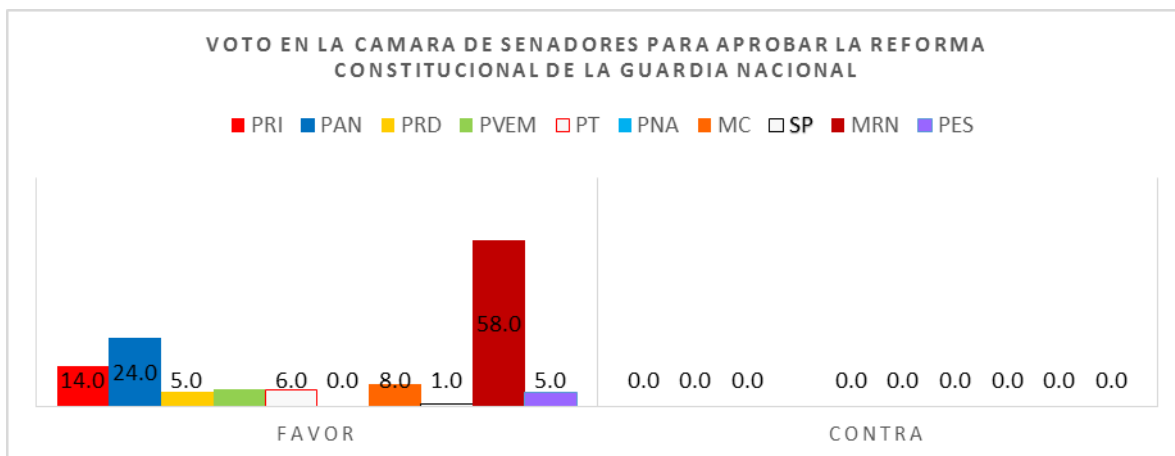
Se eligió la presente votación debido a que era una de las propuestas que tuvo gran proyección durante la campaña MORENA, la cual polarizó la opinión entre los partidos políticos. Del análisis de la gráfica anterior se aprecia que la facción de derecha se manifestó en contra de la reforma debido a que la administración pública federal representa un electorado importante y por lo tanto prefirió defenderlos.

El resultado de la votación tiene un sentido lógico puesto que corresponden a sus coaliciones así como a la ideología propuesta por la izquierda representada por el PT, PES y MORENA, la cual se podría resumir en la eficiencia, eficacia y economía presupuestal de los salarios que se pagan a los funcionarios.

Asimismo, se debe señalar que derivado a que la votación se refiere a la modificación de una ley, únicamente se requiere para su aprobación la mayoría absoluta (57 votos) por lo que tomando en consideración los votos correspondientes a la coalición conformada por MORENA, PT, y PES la cual corresponde a 57 votos sólo hizo falta un voto, el cual fue obtenido del PVEM quien pertenecía a la coalición del PRI, por lo que probablemente hubo una negociación tácita con ellos al no corresponder con el ideal del partido. Cabe mencionar que si bien la facción de derecha votó a favor en lo general del dictamen, lo hizo en contra en la votación realizada para aprobarla en lo particular, por lo que prevalece la tendencia de la última votación.

Guardia Nacional

En conformidad a la votación del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con la Minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional se aprobó de acuerdo a la siguiente gráfica:



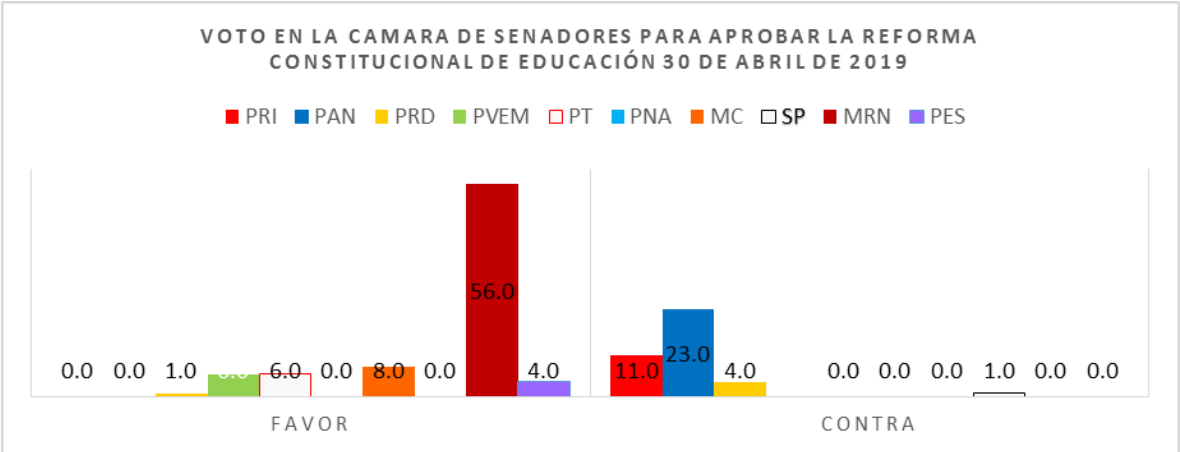
Como es de apreciarse en la presente gráfica, se puede identificar que a diferencia del caso anterior, todos los partidos votaron a favor de la reforma constitucional rompiendo con el paradigma de las coaliciones así como las ideologías. La razón por la cual la facción de derecha votó a favor fue debido a la negociación explícita que se realizó en la formulación de la ley puesto que dicha facción participó en la modificación del articulado destacando el establecimiento de un mandato civil así como la desaparición de la junta militar.

Reforma Educativa

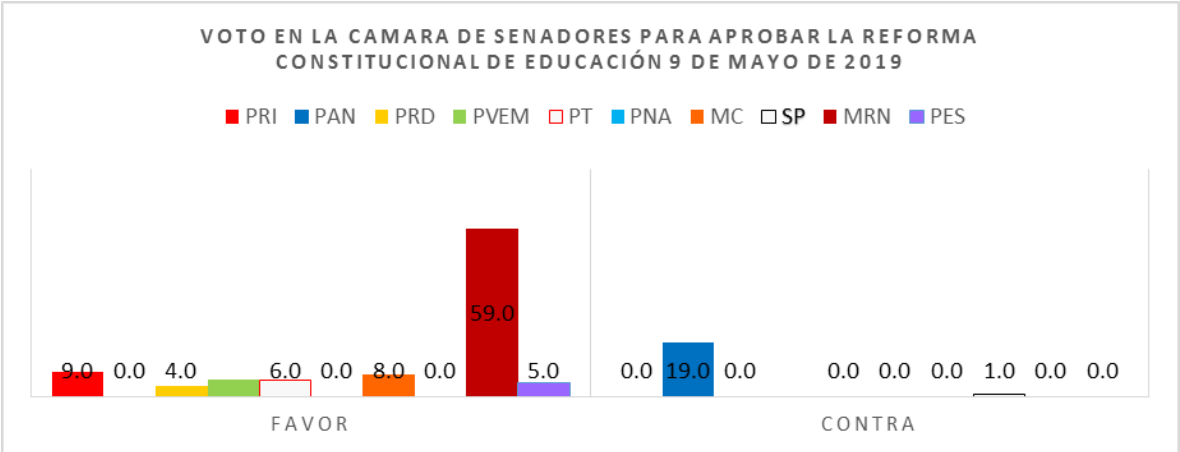
En lo que respecta a la reforma educativa del sexenio de Andrés Manuel López Obrador, podríamos destacar que era de las principales reformas que se iban a aprobar desde el inicio de la administración modificando radicalmente disposiciones que afectaban al magistrado como:

1. Eliminación de la evaluación como condicionante de la permanencia de los maestros
2. Reinstalación de los profesores despedidos
3. Promoción a través de aptitudes
4. Derechos laborales protegidos

Un aspecto característico de la votación fue que el dictamen se votó dos veces al no alcanzar la mayoría calificada por 1 voto (sin la necesidad de los votos del PRI) debido a que únicamente votaron 56 de los 59 posibles votos de MORENA de acuerdo a lo siguiente:



En lo que corresponde a la segunda votación y al coordinarse los 59 senadores de MORENA, el PRI así como el PRD optaron por votar a favor de la iniciativa aunque no haya sido necesario para alcanzar la mayoría calificada, debido a que ya la había obtenido sin sus votos, de acuerdo a lo siguiente:



En tal sentido, si quitamos los votos a favor del PRI como del PRD, puesto que éstos los realizaron innecesariamente debido a que ya se había obtenido la mayoría calificada de los demás partidos. De la votación realizada, se puede identificar que

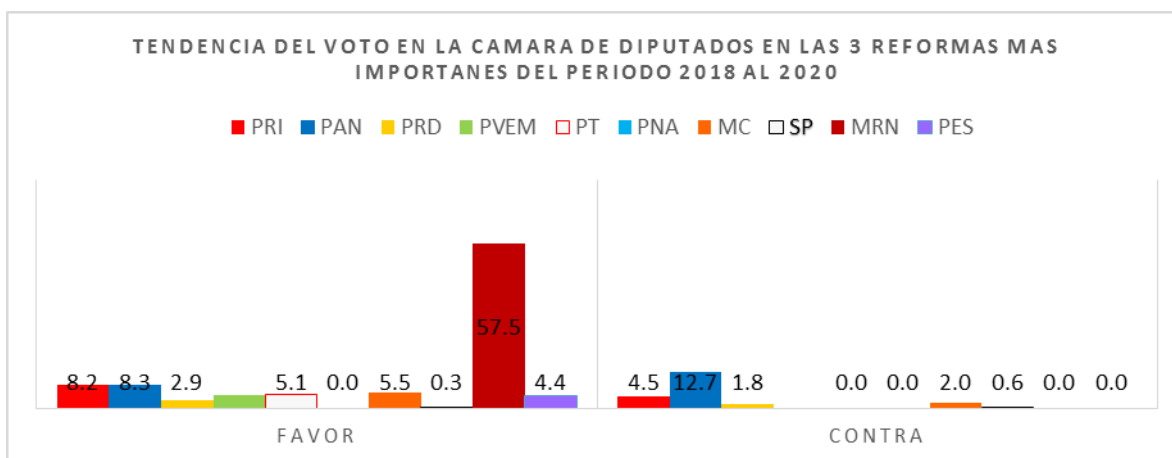
tiene un razonamiento lógico el sentido del voto realizado por la coalición MORENA, PT y PS por lo que debió haber alguna negociación tácita con MC y PVEM ya que correspondían a la coalición del PRI y el PAN

Determinación de Tendencia

Como se ha mencionado anteriormente, la selección de los titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas así como a la sanción de los actos de corrupción se realiza mediante votación de la cámara de diputados o en este caso de la de senadores mediante mayoría calificada y a través de cédula o voto secreto. Por lo tanto para poder identificar qué partidos votaron a favor del Lic. Gertz Manero se procedió a identificar la tendencia del voto de las votaciones anteriormente analizadas (hasta el 24 de mayo de 2019) por lo que el primer paso para ello es conocer la conformación de la Cámara de Senadores la cual es la siguiente:

Tabla 19 Representación por Partido Político en la LXIV legislatura										
G.P.	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	NA	MC	SP	MORENA	PES
Total	<u>14</u>	<u>24</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>6</u>		<u>8</u>	<u>1</u>	<u>59</u>	<u>5</u>

Ahora bien, la votación para elegir al fiscal se realizó de la siguiente manera: 97 a favor, 22 a favor de otro candidato, 1 abstención y 6 ausencias llegando a las 120 asistencias por lo tanto la cantidad de votos por alcanzar las dos terceras partes serían 85. Por lo tanto, de la tendencia de las votaciones analizadas y posteriormente prorrateando los votos que se realizaron para elegir al Fiscal, se obtuvo la siguiente tabla:



Por lo tanto los 97 votos se encuentran conformados por todos los partidos, sin embargo hay que recordar que únicamente se necesitan 85, por lo que el exceso de ellos es innecesario. En tal sentido podríamos concluir que los 58 votos de morena, los 6 de PT y los 5 del PES votos fueron totalmente ciertos llegando a 69 por lo que los 16 restantes se obtuvieron mediante la negociación tácita de los 5 votos de PVEM y los 6 del MC ya que éstos no corresponden a la coalición, sin embargo establecieron abiertamente su cooperación con MORENA para algunas votaciones.

Caso de corrupción sin esclarecer

Derivado de que el Lic. Gertz Manero recién fue nombrado Fiscal General de la República, no se le ha implicado un caso de corrupción en sus 4 meses de gestión.

Auditor Superior de la Federación 2018-2026

Uno de los cargos más importantes para la fiscalización del erario público es el Auditor Superior de la Federación, el cual es elegido a través de la Cámara de Diputados por lo que para el caso que se estudia en el presente apartado es el correspondiente al realizado por la LXIII Legislatura para elegir al Lic. David Rogelio Colmenares Páramo el 15 de marzo de 2018 mediante votación por cédula con 377 votos a favor, 5 a favor de otros candidatos 64 abstenciones y 54 ausencias.

El proceso para la selección de los candidatos es realizado por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la cual recibe los candidatos, evalúa y elige una terna de candidatos para proponerla al Pleno. En caso de que algún candidato no alcance la mayoría calificada (dos terceras partes) se deberá realizar otra terna. Ni la convocatoria ni la ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas establecen el procedimiento que se deberá proseguir en caso que no alcance la mayoría calificada la segunda terna por lo que los diputados deben acordar alguna solución.

Con la finalidad de identificar si el Lic. David Rogelio Colmenares Páramo tiene alguna relación con el partido en el poder al momento de que fue elegido, en conformidad por lo establecido por Rogelio Hernández Rodríguez, verificaremos sus antecedentes profesionales, los cuales son los siguientes:

Tabla 20. Antecedentes profesionales

Puesto	Periodo	Partido Gobernante
Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas del a Secretaría de Hacienda Pública	2000-2006	PRI-PAN
Miembro de la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria	2000-2006	PAN
Delegado en Oaxaca del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS)	1999-2000	PRI
Miembro de los Consejos de Administración de DICONSA y LICONSA	1998-2000	PRI
Representante del Gobierno de Oaxaca en el D.F.	1998-1999.	PRI
Director de Administración y Finanzas de Liconsa, SA de CV	1995-1998	PRI
Coordinador de Administración Fiscal (CAF) Regional Sur de la Secretaría de Hacienda	1992-1995	PRI
Secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca	1986-1992	PRI
Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales	1990-1991	PRI

Como se puede identificar en el cuadro anterior es evidente que el candidato cubrió varios cargos que corresponden a gobiernos priistas, siendo el de miembro de la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria el último cargo que ejerció durante los 70 años de hegemonía del PRI y el inicio de la alternancia. En virtud de lo anterior, se puede identificar que surgió de la administración priista,

siendo de la élite a la que se refiere Rogelio Hernández Rodríguez, lo que causó su permanencia en el periodo en el que el que Fox gobernó por lo que podemos concluir que efectivamente hubo una relación directa por el PRI a tal nivel que en segundo periodo de gobierno del PAN dejó de ser funcionario público para regresar en el 2018, en un sexenio priista, como titular de la Auditoría Superior de la Federación.

Derivado de que la votación a la que fue sometido el Auditor Superior se realizó mediante cédula o de forma secreta, es imposible identificar quiénes fueron los partidos que votaron a favor, sin embargo, con la finalidad de tratar de conocer el dato mediante la tendencia del voto, se procedió a analizar las siguientes 3 votaciones realizadas por la Cámara de Diputados:

Tabla 20. Reformas a analizar de la LXIII Legislatura	
Nombre de la Reforma	Aprobación Cámara de Diputados
Telecomunicaciones (propaganda encubierta, elimina sanciones del IFT, designación del defensor de las audiencias por concesionarios)	27/04/2017
Seguridad Interior (uso de las fuerzas armadas para situaciones que amenacen la seguridad interior)	15/12/2017
Comunicación Social (legaliza la propaganda política disfrazada de información)	10/04/2018

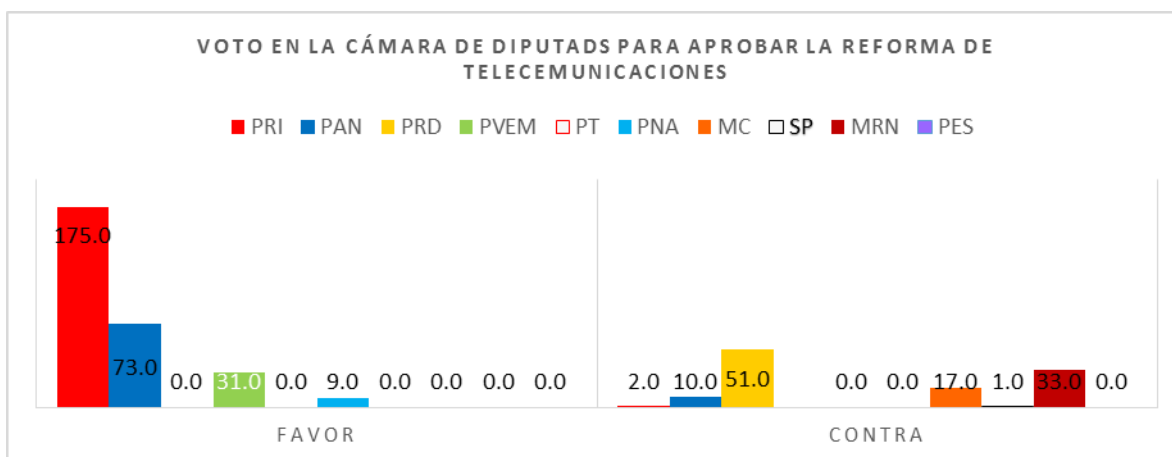
Reforma a la Ley de Telecomunicaciones

Se decidió evaluar la presente votación debido a que es una propuesta realizada desde la bancada del PRI, de la cual resalta lo siguiente:

1. El código de ética **será emitido libremente por cada concesionario** y no estará sujeto a convalidación o revisión del IFT o de autoridad, ni a criterios, directrices, lineamientos o cualquier otra regulación
2. Que los concesionarios podrán transmitir publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa sin informar que ésta fue pagada como publicidad.

Derivado de lo anterior es evidente que se le quita autoridad al Organismo Autónomo denominado Instituto Federal de Telecomunicaciones, al no poder evaluar más la ética de la programación y la claridad de la información proporcionada.

En tal sentido y considerando que es una modificación a la Ley, únicamente es necesaria la aprobación del 50% más uno de los diputados asistentes la cual fue realizada de la siguiente manera:



Por lo que de los 420 asistentes solo eran necesarios 210 votos de los cuales obtuvo del PRI, del PVEM y del PAN no obstante que el PAN propuso la revisión de un articulado en específico, sin embargo, no alcanzó la mayoría absoluta al realizarse la votación para la evaluación de dicho articulado, por lo tanto quedó como se había propuesto originalmente. En tal sentido, se puede identificar que el PAN, a pesar de haber perdido la presidencia, colaboró con el PRI por lo que si bien, pudo no haberle

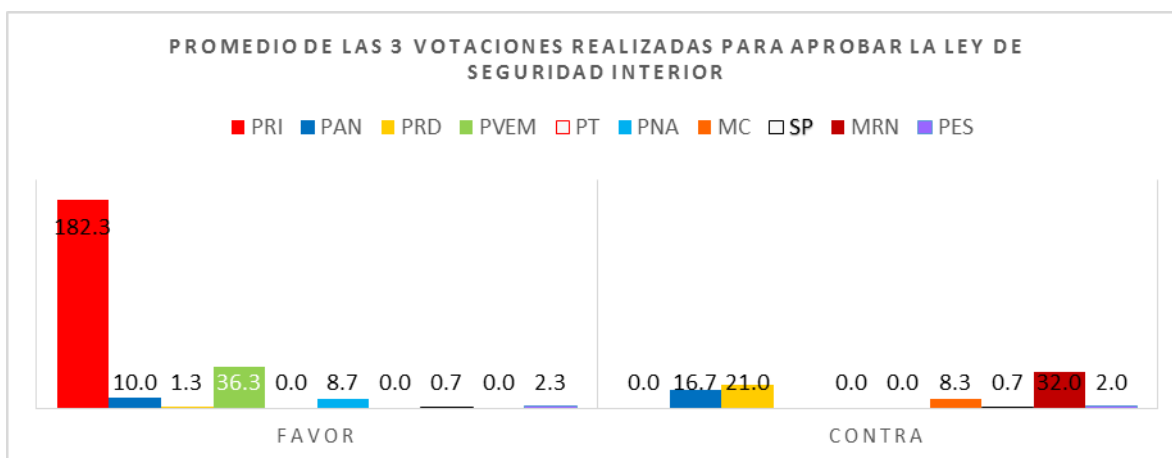
votado a favor, prefirió la negociación no obstante de que no se hayan considerado las modificaciones propuestas prefiriendo de este modo el apoyo al sector de telecomunicaciones.

De acuerdo a la gráfica anterior se puede identificar claramente la ideología de cada una de las facciones de izquierda y derecha. Mientras la izquierda prefiere la fortaleza de las instituciones, la derecha prefiere la autorregulación por parte de las empresas de telecomunicación. Como también es evidente la ruptura del PRD con el PAN y el PRI (Pacto por México) derivado de que la reforma energética se realizó sin consideración de las propuestas realizadas por el PRD.

Reforma de Seguridad Interior

La reforma de Seguridad Interior al igual que las anteriores modificaciones presentadas constituyen la polarización de las ideologías de izquierda y derecha debido a que, si bien tenía la facultad de usar a la fuerza pública contra quien amenace la seguridad interior del país, los conceptos de “seguridad interna” no se encontraban plenamente definidos por lo tanto muchas organizaciones vieron la posibilidad que ésta pudiera ser utilizada en contra de manifestaciones u otro fin en contra de la población.

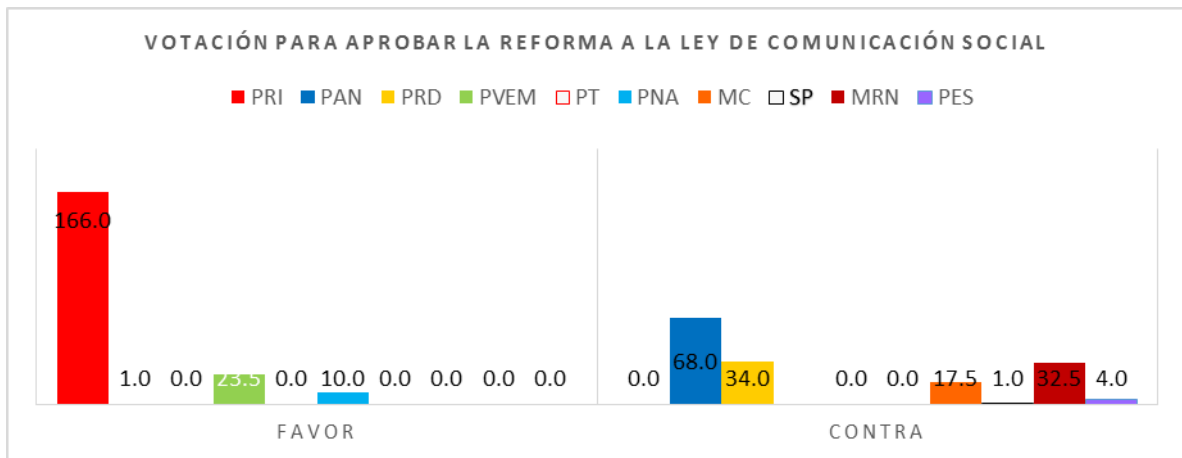
Con relación a la presente ley se realizaron 3 votaciones por lo que del promedio se obtuvo la siguiente gráfica:



Como se puede observar en dichas votaciones se ausentaron o se abstuvieron varios diputados. por lo que de un total de 340 diputados asistentes se requerían 171 votos, siendo suficientes los votos realizados por el PRI (182). Como es de observarse, el PRI consiguió adicionalmente 10 votos del PAN, 1 del PRD, 1 SP y 2 de PES llegando a 241 votos imposibilitando de esta forma el rechazo de la ley aun así hubiera asistido la totalidad de la bancada de los partidos contrarios por lo que es evidente que hubo negociación tácita con diputados del PAN, PES y PRD para que votaran a favor de una ley que iba en contra de los ideales del partido.

Reforma de la Ley de Comunicación Social

Derivado del mandato realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Cámara de Diputados en el que se solicitaba el establecimiento de un límite de gastos relacionados a comunicación social además de cumplir con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, el PRI sometió su propuesta a votación. Sin embargo, dicha iniciativa no consideraba los aspectos anteriormente mencionados, sino que se proponía un monto flexible hacia la baja. No obstante de que el PRD haya propuesto al PAN no asistir a la votación para que no hubiera Quorum, este fue el resultado:



Por lo tanto, únicamente se identifica a la coalición del PRI con PVEM y PNA por una parte y un contrapeso importante entre la facción de la izquierda y el PAN. Hay que tener presentes que el ejecutivo al no tener un límite en el presupuesto para el ejercicio del presupuesto puede ser utilizado para fines proselitistas tal como lo estableció la titular de la Asociación Civil Artículo 19:

“Este redacción, según Ruedas, es “cínica” y “perversa” ya que puede favorecer la promoción de un funcionario con el simple hecho de que se argumente de que el mensaje que se va a difundir no tiene como finalidad un beneficio personal, sino cualquier otro” Ángel A. (2018)

Por lo tanto era necesario poner un límite al recurso ejercido como comunicación social derivado a que las fechas de campañas se encontraban cerca, por lo que no obstante de que se haya aprobado la iniciativa del PRI se identifica claramente que no le convenía a los partidos que no pertenecían a la coalición del PRI por lo que no hubo negociación expresa ni tácita.

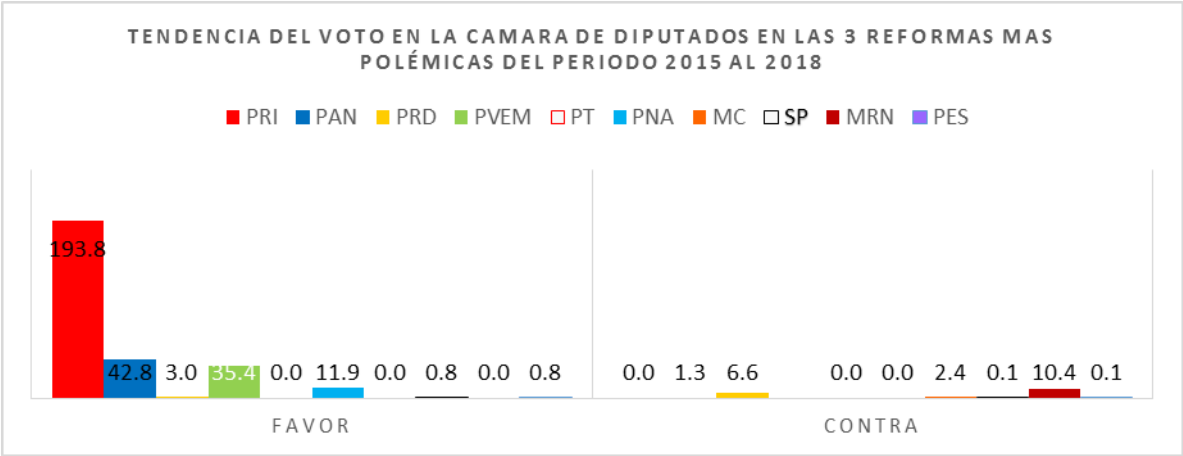
Determinación de la tendencia

Al igual que en el análisis anterior, con la finalidad de determinar la tendencia del voto de los partidos políticos para poder identificar quienes pudieron haber votado

a favor del Lic. David Rogelio Colmenares es necesario primero identificar la integración de la cámara de diputados:

Tabla 21. Representación por Partido Político en la LXIII legislatura										
G.P.	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	NA	MC	SP	MORENA	PES
Total	202	107	51	38	0	13	21	7	50	11

La cédula con la que ganó el Lic. David Rogelio Colmenares fue de 377 votos a favor, 5 en contra, 64 con abstención de voto y 54 ausencias por lo que de la tendencia de las 3 votaciones realizadas durante el periodo de la LXIII legislatura resultó el siguiente gráfico:



Antes de realizar el análisis al cuadro es necesario precisar que derivado a la gran propensión por los diputados de ausentarse (125 votos) o abstenerse no se tuvo que alcanzar los 333 votos necesarios, sin embargo, lo que sí se puede considerar con certeza es que MORENA ni MC votó a favor, por lo que de los 500 posibles votos descontaríamos 71 correspondientes a MORENA y MC quedando 304 (considerando los 125 de los diputados que se ausentaron). Por lo tanto se evidencia que el PAN, PRD, PVEM, PNA, SP Y PES votaron a favor del candidato del PRI.

Caso de corrupción sin esclarecer

Si bien, no lleva mucho en el cargo al momento de escribirse el presente documento, el titular de la Auditoría Superior de la Federación despidió a la Titular de la Dirección de la Auditoría Forense de la Auditoría Superior de la Federación Mona Dora Buchahin Albuhosn y quién realizó la auditoría forense relacionada al desvío millonario de recursos dado a conocer entre los medios como la “estafa maestra” en el que se determinaron cinco mil 251 millones de pesos desviados entre 2013 y 2015, mediante esquemas de “simulación de servicios” que involucraron universidades públicas y empresas fantasmas debido a un presunto caso de conflicto de interés, pues se detectó que dos organizaciones de las que Buchahin es vicepresidenta (Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE) y de Fraud Prevention & Examination, prestaron servicios de capacitación a la ASF y a entidades públicas auditadas por la dependencia federal. Sin embargo la revista Proceso establece que Gerardo Lozano Dubernard, auditor de Cumplimiento Financiero en la Auditoría Superior de la Federación asumió la responsabilidad del despido pero según la revista Proceso estableció lo siguiente:

*“Lo que el funcionario no mencionó es que él también dirige dos asociaciones civiles- la Asociación Mexicana de Auditoría al Desempeño y el despacho Bejar, Galindo, Lozano y Cia A.C. que juntas recibieron por lo menos 62 contratos federales por adjudicación directa desde 2013 por un monto de 26 millones 888 mil pesos, según una consulta al portal de contratos públicos Compranet realizada por Apro.”*Thourliere M. (2018)

Con relación a la estafa maestra que detectó Buchahin y a partir de una investigación realizada por la revista Animal Político así como por Mexicanos Contra la Corrupción el 5 de septiembre de 2017 en la que se detectó el desvío de \$7,640 millones a través 11 dependencias y 128 empresas fantasmas en el ejercicio 2013 y 2014, se han investigado hasta el momento a 87 funcionarios de los cuales se han sancionado hasta el momento 17 y 14 están bajo procedimiento administrativo,

cuyas sanciones derivaron en inhabilitaciones por lo que destaca que ninguno de los sancionados eran titulares de las dependencias hasta el 4 de diciembre de 2018 por lo que aún no ha concluido la investigación y no se ha esclarecido el caso. Sin embargo en el 2019, y en otra administración de otro partido, el Fiscal General de la República determinó que 6 funcionarios se encuentran en proceso penal.

Auditor Superior de la Federación 2010-2017

En lo que respecta al nombramiento realizado al C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez como Auditor Superior de la Federación por el periodo comprendido del 2010-2017 por la LXI Legislatura, se identifica claramente al igual que al Lic. Colmenares que llevó una carrera profesional en diferentes puestos que corresponden a gobiernos del PRI y al PAN conforme a lo siguiente:

Tabla 22. Antecedentes profesionales

Puesto	Periodo	Partido Gobernante
Auditor Especial de Cumplimiento Financiero en la Auditoría Superior de la Federación	2000-2009	PAN
Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo	2001-2002	PAN
Contralor Interno en LICONSA	1998.2001	PRI-PAN
Contralor interno en la Secretaría de Desarrollo Social	1995.1998	PRI
Contralor Interno de Petróleos Mexicanos	1987-1993	PRI
Subcoordinador General Corporativo	1993-1994	PRI
Director de Supervisión y Evaluación de las Contralorías Internas del Sector Público en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	1983.1987	PRI

Sin embargo, a diferencia de Colmenares, siguió trabajando en los dos sexenios del PAN por lo que para constatar la relación que pudiera tener con algún partido se analizaron las siguientes votaciones realizadas por la Cámara de Diputados:

Tabla 23. Reformas a analizar en la LXI Legislatura de 1/09/09 AL 31/08/2012
--

Reforma Política, hacendaria, fiscal	Aprobación Cámara de Diputados
Reforma Política (ratificación de ratificación del Titular de la Función Pública, aprobación de candidaturas ciudadanas, Presidente puede rendir propuesta ante la SCJN)	19/04/2012
Actos Litúrgicos en edificios públicos o la impartición de enseñanza religiosa en escuelas públicas	15/12/2011
Incremento de IVA al 16% y 11% en frontera norte	20/10/2009

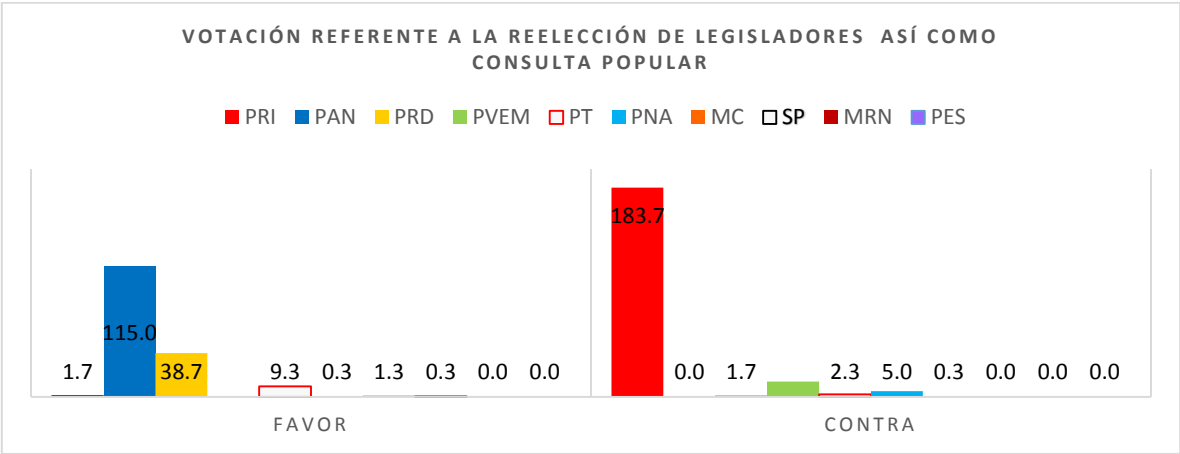
Reforma Política

La reforma política de Felipe Calderón Hinojosa consta de varias modificaciones en diferentes periodos a partir del 27 de abril de 2011 hasta el 19 de abril de 2012 por lo tanto fue totalmente necesaria la negociación expresa para alcanzar la mayoría calificada. Del resultado de todas las modificaciones realizadas durante ese periodo destacan las siguientes:

- Posibilidad de que los ciudadanos puedan ser candidatos independientes
- Posibilidad de que los ciudadanos remitan propuestas de ley
- Posibilidad de consultas ciudadanas con candados
- Posibilidad de que el Presidente de la Federación tome protesta ante la SCJN

Para llegar al acuerdo anteriormente mencionado se realizaron varias votaciones de acuerdo a la gaceta parlamentaria los días 12 de octubre, 25, 26 y 27 de octubre, así como 3 y 4 de noviembre del 2011, 1 de febrero, 18 y 19 de abril de 2012 por lo que es evidente que hubo un consenso y por lo tanto negociación expresa la cual se encuentra reflejada en la ley. Sin embargo, para polarizar la ideología de las partes escogeremos por analizar únicamente las votaciones que hagan referencia

a las consultas públicas fundamentado en la fracción VIII del artículo 35 así como lo referente a al artículo 59 el cual hace referencia a la reelección de los senadores y diputados (situación que fue aprobada hasta el 2014 con Enrique Peña Neto).



Del análisis del cuadro se puede concluir que es razonable lo que representa la gráfica por lo que de 2 propuestas se tiene el mismo resultado, donde por un lado la coalición del PRI, PVEM y PNA votan en contra con la finalidad de bloquear la iniciativa y así evitar el incremento de la popularidad de la coalición del PAN conformada con el PRD y el PT ya que se acercaban las elecciones presidenciales.

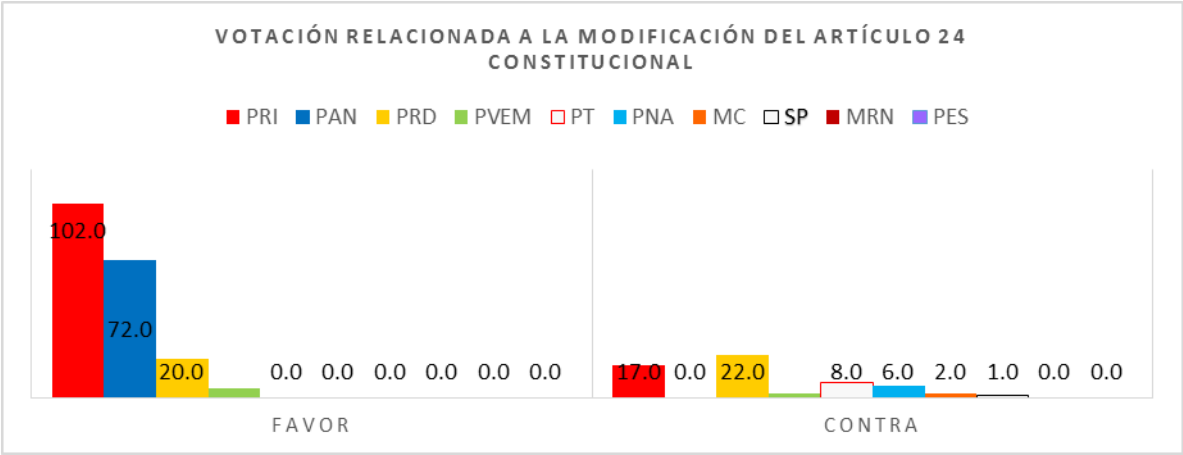
Reforma actos litúrgicos

La religión es un buen tema para polarizar ideologías tomando en consideración que el estado es laico en conformidad del artículo 40 de la constitución, sin embargo, a través de la modificación al artículo 24 constitucional se propone cambiar la laicidad a la apertura religiosa mediante la derogación del segundo y tercer párrafo el cual establece lo siguiente:

“El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria”

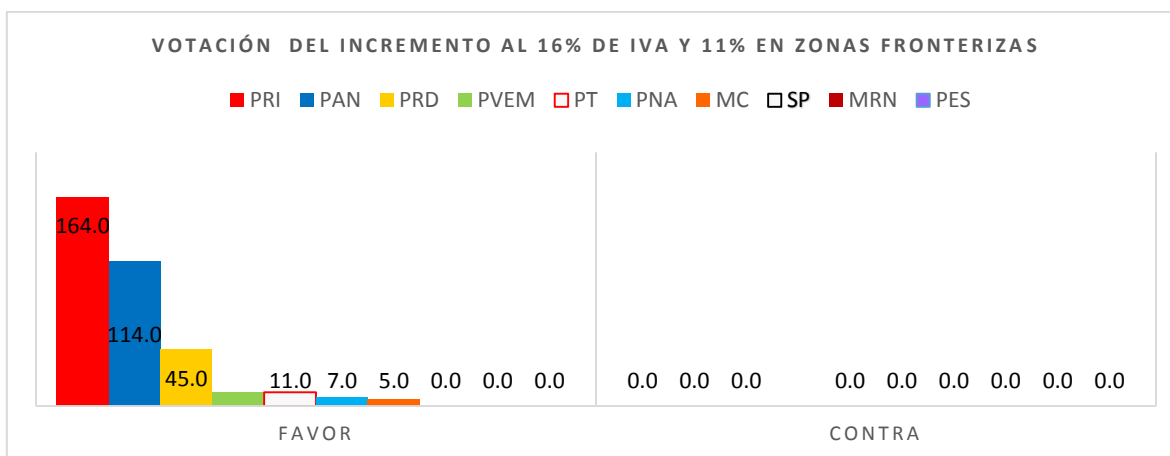
Derivado de la propuesta anteriormente mencionada se obtuvo el siguiente resultado:



Derivado del análisis realizado a la presente grafica se puede identificar que es evidente para un partido como el PAN que haya realizado dicha propuesta, sin embargo lo extraño es que el PRI haya votado a favor de dicha reforma debido a sus principios laicos establecidos en sus documentos de creación, por lo tanto es claro que hubo una negociación tácita al respecto puesto que no es identificable en el articulado en análisis.

Incremento de IVA al 16% y 11% en frontera norte

Los ingresos que puede tener la nación a través de los impuestos son parte fundamental para el financiamiento de las diferentes acciones que el estado desea implementar, sin embargo, el incremento en los impuestos puede producir un costo político importante debido a que este recurso, si bien tiende a activar la economía, una mala estrategia podría causar un costo fiscal mayor por lo que incrementar un punto porcentual al IVA debió fragmentar la opinión entre los partidos, sin embargo esta fue la votación correspondiente:



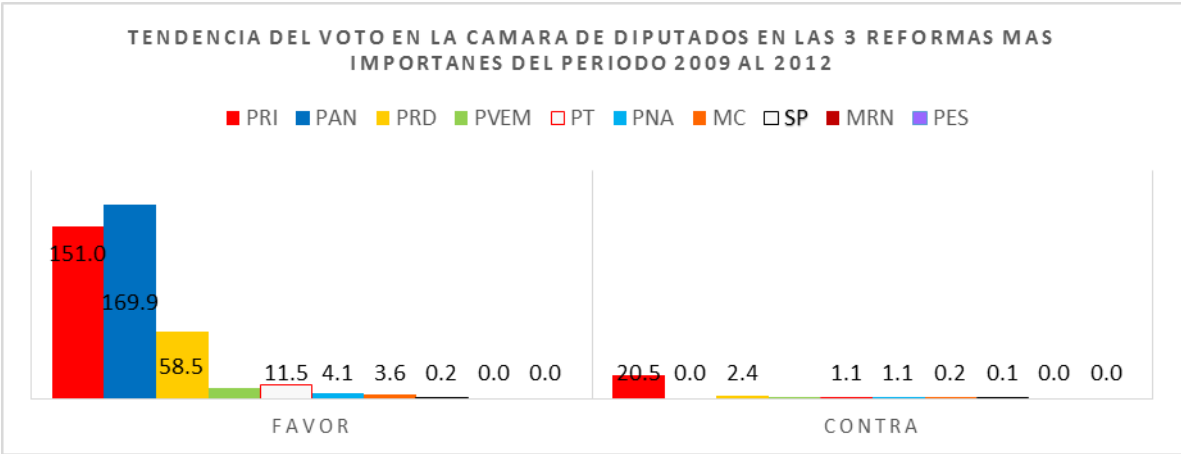
No obstante que no fue necesario conseguir las dos terceras partes de los asistentes puesto que corresponde a la modificación a una ley, no hubo ni un voto en contra que se manifestara a favor de la sociedad cuando normalmente sucede cuando se emiten este tipo de leyes. Hay que recordar que el presupuesto es presentado por el ejecutivo, y autorizado por la cámara de diputados no obstante que éste sea ejercido por el primero. Por lo tanto, es evidente que hubo una negociación tácita la cual confirma lo establecido por el documento emitido por Integralia ya que un mayor ingreso provocaría un mayor presupuesto que puede ser transferido a los estados y municipios.

Determinación de tendencia

Por lo tanto, para poder identificar que partidos fueron los que votaron a favor del C.P.C. Portal, ya que se realizó mediante cédula cuyo resultado fue 408 votos a favor (31 votos más que en la votación realizada para elegir a Lic. David Rogelio Colmenares Páramo), 19 a favor de toros candidatos, 5 abstenciones y 60 inasistencias es necesario identificar la integración de la cámara de diputados:

Tabla 24. Representación por Partido Político en la LXI legislatura										
G.P.	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	NA	MC	SP	MORENA	PES
Total	<u>242</u>	<u>142</u>	<u>63</u>	<u>22</u>	<u>14</u>	<u>8</u>	<u>6</u>			

Por lo que a simple vista para llegar a los 377 votos es necesaria la participación de los 3 partidos más grandes, tal y como se determinó en la tendencia de las tres reformas evaluadas:



En virtud de lo anterior, se puede identificar que al igual que el Lic. Colmenares, surgieron de la administración priista, siendo de la élite a la que se refiere Rogelio Hernández Rodríguez, sin embargo, a diferencia de Colmenares permaneció en los 12 años en los que el PAN gobernó.

Asimismo, podemos argumentar que la participación de todos los partidos para sacar adelante las reformas así como la selección del titular de la Auditoría Superior de la Federación fue impulsada a través del Secretario de la SHCP según el documento emitido por Integralia, el cual coincide con lo establecido por el Universal con relación a la negociación realizada en la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación lo siguiente:

“La decisión fue resultado de un acuerdo entre los coordinadores del PRI, Francisco Rojas del PRD, Alejandro Encinas, y del PAN, Josefina Vázquez Mota.... La negociación fue larga, la comisión no pudo ni siquiera debatir

sobre sus impresiones de las entrevistas a los aspirantes, al menos no en sesión formal.” Merlo A y Arvizu J (2009)

Caso de corrupción sin esclarecer

Ahora bien, con relación a la existencia de algún caso de corrupción relacionado al Titular de la Auditoría Superior de la Federación, la revista Proceso, emitió una nota en el cual establece que la Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados le cuestionó que recibió la entidad pública en la que es Titular la cantidad de 47.7 millones de pesos fuera del presupuesto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a lo que establece dicha Unidad Supervisara que *“pudieran influir en su independencia de criterio, objetividad e imparcialidad”*. La UEC detectó que el dinero se destinó a usos no contemplados en las reglas de operación de Profis y que además estableció que la SCHP no contaba con atribuciones para emitir autorizaciones presupuestales por lo que éstas debieron sido aprobadas por la cámara de diputados. Por lo tanto el Titular de la Auditoría Superior de la Federación debió de percatarse de dicha falta a la normativa y por lo tanto sujetarse a la ley.

Consejeros de la Judicatura

De acuerdo al artículo 97 de la Constitución los Consejeros de la Judicatura son los responsables de nombrar y supervisar a los jueces de distrito. Estos jueces son los responsables de recibir, denegar o aprobar los amparos promovidos en defensa de los derechos individuales por lo que en caso de que existiera una denuncia en contra de algún funcionario por algún caso de corrupción ante la Fiscalía Especializada y este turna la orden de aprehensión, el afectado puede ejercer su derecho de amparo dejándolo sin efectos.

El consejo de la Judicatura, como se ha comentado previamente, consta de 7 consejeros, y de los cuales 1 es el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, 1 es designado por el presidente, 3 por la suprema corte de justicia y 2 por la Cámara de Senadores. Primero haremos el análisis que se ha venido realizando anteriormente con los Magistrados Alfonso Pérez Daza y Felipe Borrego Estrada, quienes fueron elegidos por la Cámara de Senadores en el 2014 con 84 votos a favor 6 en contra y 5 abstenciones y 89 votos respectivamente correspondiendo a la LXII legislatura.

Tabla 25. Antecedentes profesionales

Alfonso Pérez Daza

Puesto	Periodo	Partido
Congreso de la Unión		
Agregado Legal de la PGR para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito con sede en Viena Austria	2006-2009	PRI
Coordinador de Asesores de la Procuradora General de la República	2011 a 2012	
Procuraduría General de Justicia del Estado de México		
Fiscal Especializado para la atención de los Delitos Electorales Contra el Proceso 2011	2011	PRI
Secretaría de la Función Pública		
Titular del Área de Responsabilidades del órgano Interno de Control de la Procuraduría General de la República.	2010 a 2011	PAN
Procuraduría General de la República		
Director General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	2007 a 2010	PAN
Coordinador General de Apoyo al Proceso en la Subprocuraduría de investigación Especializada en Delincuencia Organizada	2003 a 2007	PAN
Poder Judicial de la Federación		
Secretario de Estudio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito	2003	NA
Secretario de Estudio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primero Circuito	2001 a 2003	NA
Secretario de Juzgado Décimo Segundo de Distrito en Materia Penal ahora Octavo de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal	1999 a 2001	NA

Felipe Borrego Estrada

Puesto	Periodo	Partido
Congreso de la Unión		
Diputado Federal	2006-2009	PAN
Gobierno de Zacatecas		
Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas	1998-2004	PRD - PRI
Delegado Estatal del Instituto Mexicano del Seguro Social	1983-1984	PAN
Gobierno del Estado de Guanajuato		
Delegado Estatal del Instituto Mexicano del Seguro Social	1984-1986	PAN

Ciertamente, ambos magistrados fueron elegidos durante el periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto, sin embargo, se puede observar que ambos han laborado con administraciones priistas como panistas, solo que para Felipe Borrego Estrada, laboró en un proceso administrativo con el PRD.

De acuerdo con lo anterior, no se puede establecer de forma concreta a qué partido se encuentran vinculados, sin embargo, para identificar lo que se pretende comprobar, se procederá a realizar el análisis que se ha desarrollado en el presente estudio con relación a los anteriores cargos con la finalidad de identificar los partidos que votaron a favor de los candidatos mediante las votaciones de las siguientes leyes:

Tabla 26. LXII Legislatura de 1/09/12 AL 31/08/2015	
Nombre de Reforma	Aprobación Cámara de Senadores
Reforma laboral	14/11/2012
Reforma Educativa	23/08/2013
Reforma Energética	11/12/2013

Reforma Laboral

Ésta fue otra de las reformas integrales de ley en la que se modificaron varios artículos dando como resultado la regulación de la subcontratación o del outosourcing, así como nuevas modalidades de contratación (por hora) y el límite establecido en el límite de pago de salarios caídos entre los más destacados. No obstante de que todos los partidos se hayan puesto de acuerdo en algunos artículos mediante las votaciones que se realizaron el 12 de octubre de 2012 y 14 de noviembre de 2012 hay que recordar que el punto principal del presente estudio es elegir las votaciones en las que se polarización las ideologías por lo que se escogieron las votaciones relacionadas a los siguientes articulados:

El artículo 371 en el cual se establece el contenido que deben tener los sindicatos y por lo tanto se debe establecer la forma de elección de la directiva en cuya fracción IX establece lo siguiente:

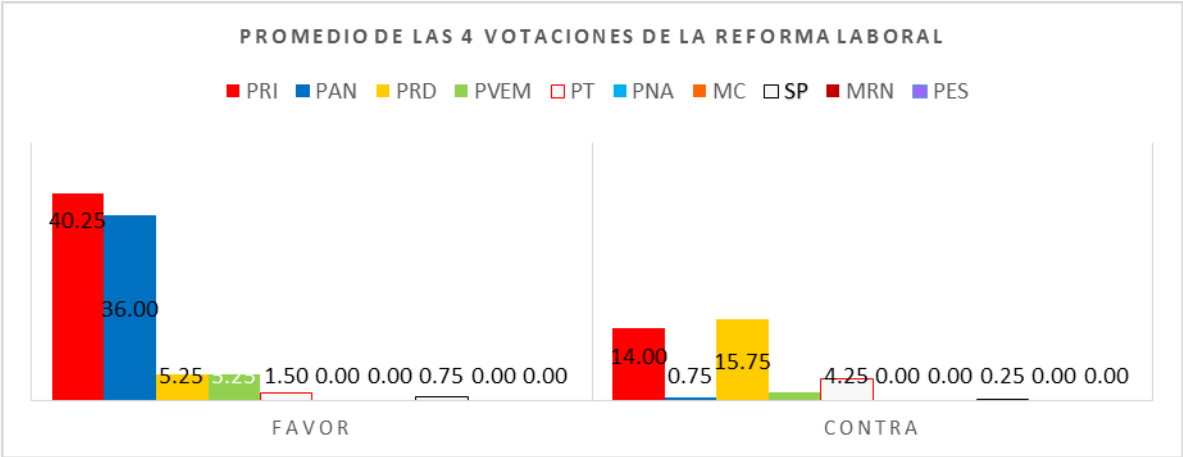
“IX. Procedimiento para la elección de la directiva y número de miembros, salvaguardando el libre ejercicio del voto con las modalidades que acuerde la asamblea general; de votación indirecta y secreta o votación directa y secreta”

Por lo tanto, es evidente que se dejó la posibilidad que las elecciones se hagan de forma de indirecta o a través de representantes, lo cual pudiera provocar que éstos realmente no atiendan los intereses de los sindicalizados sino de sus propios intereses.

Por otra parte el artículo 373 de la Ley de Trabajo establece la forma en la que la directiva de los sindicatos transparentará el ejercicio del recurso a la asamblea, sin que se estipule una supervisión externa, objetiva e independiente o que terceros pudieran obtener información.

Por último con relación a los artículos 388 bis y 390 en el que se establece la obligación de dar a conocer a los trabajadores los contratos colectivos antes de ser firmados por los patrones para que puedan expresar su desacuerdo.

En virtud del promedio realizado de las 4 votaciones que se realizaron se obtuvo el siguiente cuadro:

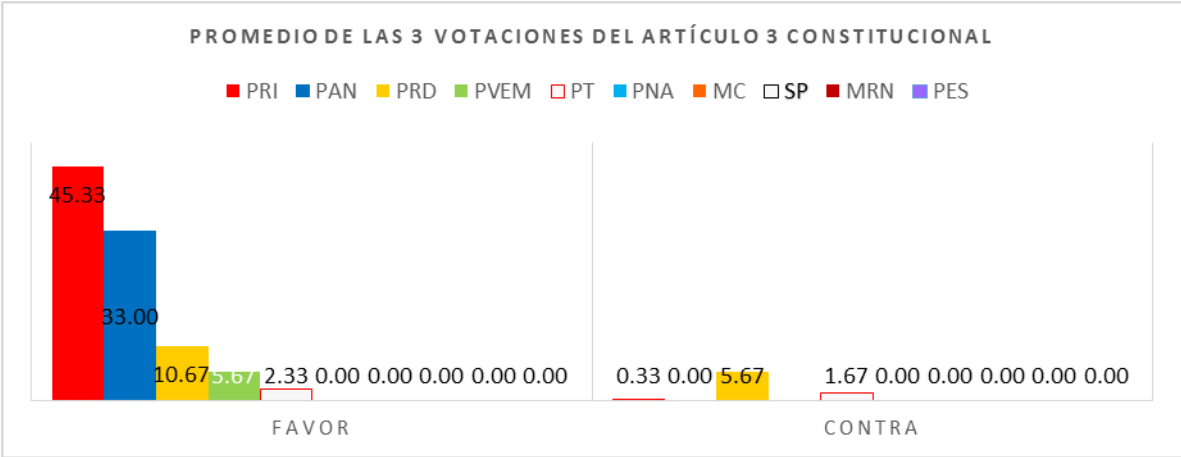


Derivado del análisis realizado a la gráfica se puede concluir que tanto el PRI como el PAN colaboraron para aprobar la ley correspondiendo a la ideología de ambos partidos y al Pacto por México en el sentido de que la reforma laboral se emitió en favor de la iniciativa privada mientras que el PRD votó en contra debido a que las modificaciones realizadas no correspondían a la mejora de las condiciones de los trabajadores por lo que no hubo negociación tácita ni expresa. Cabe mencionar que los 14 votos en contra del PRI y 5.25 del PRD a favor, derivan de que no se aprobaron las adiciones de los artículos 388 y 390.

Reforma educativa

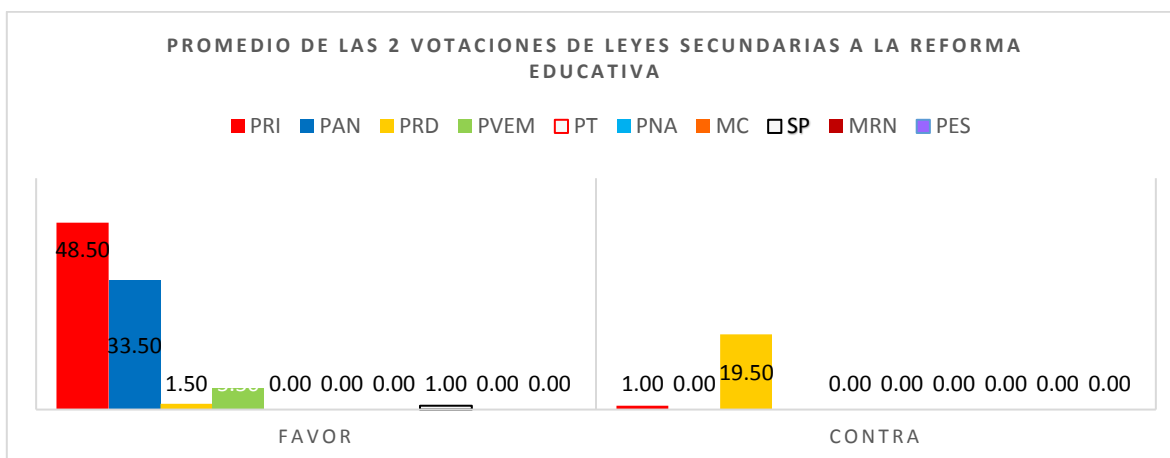
La reforma educativa se aprobó en menos de un día a pesar de los pequeños cambios realizados, en concordancia con el Pacto por México, en el cual resalta la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación encargado de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del sistema educativo de acuerdo a la fracción IX del artículo 3. Asimismo, se modifica el articulado relacionado a la promoción y de ingreso las cuales se realizarán a través de méritos en la fracción III del artículo 3, quitando dicha facultad al sindicato por lo que de la votación

realizada el 20 de diciembre de 2012 con relación a esos dos puntos se obtuvo la siguiente gráfica:



Del promedio realizado se constató que los 3 partidos más importantes participaron en la aprobación de la ley en acuerdo al Pacto por México, por lo que es evidente que a pesar de que existieran diferencias entre las ideologías, se pueden mitigar a través de la negociación. Tenemos que recordar que los mismos partidos que aprobaron la presente ley, la modificaron en el 2019 como previamente se expuso en el presente estudio.

De igual forma se hizo un análisis con respecto a las votaciones realizadas para la modificación de las leyes secundarias, (Ley General de Educación) así como la creación de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación el 22 de agosto de 2013, obteniendo la siguiente gráfica:

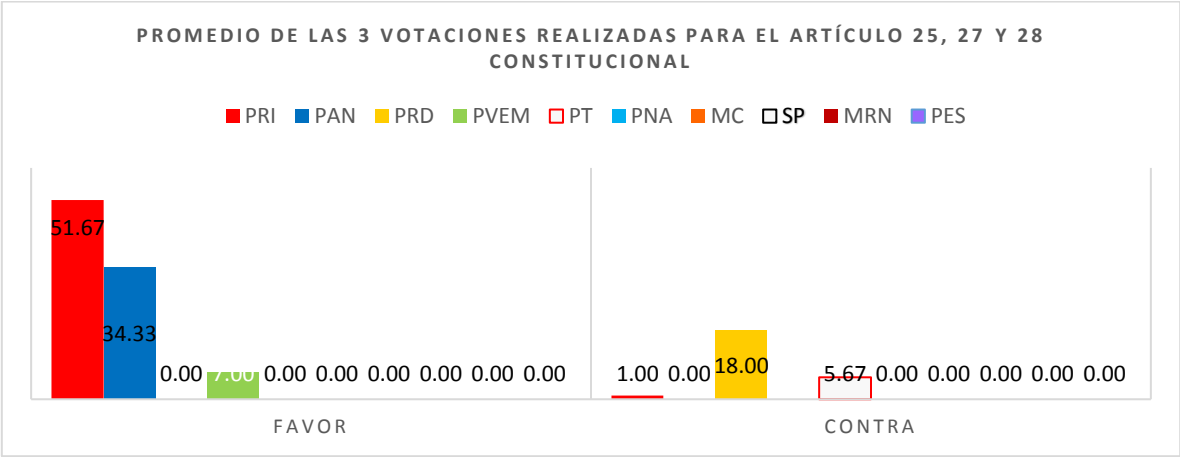


Por lo tanto, es evidente que el PRD cambió de perspectiva con relación a la aprobación de la reforma constitucional, sin embargo, sus votos ya no eran necesarios puesto que se estaba hablando de una ley por lo que únicamente se requería del 50% más uno fortaleciendo la teoría de que la aprobación de la reforma constitucional surgió de la negociación tácita entre el PRD y el PRI.

Reforma Energética

Una de las características de las reformas durante el sexenio de Enrique Peña Nieto fue el cambio radical de la forma en la que se organizaba y ejecutaba la administración pública federal en aspectos tan importantes como la energética. Debido a su complejidad se realizaron diversas modificaciones a los artículos 25, 27 y 28 constitucional en diferentes sesiones. La primera correspondiente al 11 de diciembre de 2013 en el que se realizan las modificaciones constitucionales a los artículos antes citados con la finalidad de que el capital privado invierta en exploración y producción de carburos. La segunda del 25 al 27 de julio de 2014 fue con motivo de crear 9 leyes y modificar 12. El motivo de las adecuaciones realizadas fue con la finalidad de tener un exceso de producción de petróleo y de esta forma disminuir los costos en la luz, gas, gasolina y en general de los productos. Entonces, para poder identificar quienes votaron a favor de las modificaciones se identificaron

y promediaron las votaciones correspondientes a los artículos 25, 27 y 28 obteniendo la siguiente tabla:



A diferencia de la Reforma Educativa, en la cual el PRD contribuyó en la aprobación de la ley, en la presente reforma se identifica claramente su oposición al momento que se sometió a votación los artículos fundamentales de la reforma constitucional, en tal sentido es innecesario identificar los votos de las modificaciones a las leyes secundarias puesto que tendríamos el mismo resultado. El hecho que el PRD haya votado en contra desde inicio de la reforma energética fue pactado en otros términos a los acordados puesto que hubo reuniones privadas entre los partidos del PAN y el PRI provocando la salida de la facción de izquierda.

Caso de corrupción sin esclarecer

El estudio elaborado por Bustillos J. (2011) exhibe el nivel de corrupción que hay en el Consejo de la Judicatura. Por lo que básicamente su análisis consiste en la exhibición de datos obtenidos de la Suprema Corte de Justicia, quien es la supervisora del Consejo de la Judicatura, relacionados a la cantidad de jueces que han depurado o en otras palabras, que han sido suspendidos, inhabilitados o

destituidos. Con la finalidad de acreditar lo anteriormente dicho realiza diferentes tablas sin embargo la principal es la siguiente:

AÑOS REVISADOS (1996 a 2011)	JUECES FEDERALES EN FUNCIONES PROMEDIO	DEPURADOS O SANCIONADOS	PORCENTAJE	REINSTALADOS	PORCENTAJE VS DEPURADOS
15	829	50	.6%	17	31%

Lo que aclara Bustillos a través de la tabla anterior es que 50 juzgadores federales han sido removidos, dando un promedio de 3 al año, y de los 50 el 30% fueron reinstalados en sus cargos jurisdiccionales por lo que el 70% de los jueces removidos fueron depurados y posteriormente impugnaron ante la misma instancia la decisión donde 1 de cada 3 fue reincorporado y los 2 restantes fueron confirmados. De éstos que fueron confirmados interpusieron recurso de revisión administrativa ante la SCJN dando como resultado 15 a favor, 27 en contra y 8 desechos por lo que Julio Bustillos concluye lo siguiente:

“No obstante, se ha señalado, cuando se han comprobado conductas graves de los juzgadores, que ciertamente merecen ser objeto de las sanciones mencionadas, el órgano regulador de jueces y magistrados ha optado por aplicarles sanciones más leves, ya sean la suspensión provisional,⁸ así como el cambio de adscripción, especial y extrañamente al estar dichos funcionarios involucrados en casos relevantes”. Bustillos, J (2011)

En tal sentido que llama la atención que se haya restituido a los jueces o magistrados a pesar de los delitos cometidos que son *“inadmisibles en la función de impartir justicia”* como lo son el acoso (y abuso) sexual, nepotismo, tráfico de influencia, nepotismo y abuso de autoridad.

En la actualidad, se ha ejercido cierta presión por parte de la LXIV legislatura a través del Presidente de la Cámara de Senadores puesto que se han descubierto

redes de corrupción, nepotismo, dictados y soluciones a modo. Si bien pudiera parecer su presión de origen político debido a la necesidad del partido en el poder en la actualidad de introducir consejeros y así poder tener oídos y ojos en la instancia reguladora, ha habido evidencia de que se ejerció indebidamente el recurso por alrededor de 5 mil millones en el 2018.

Otro estudio realizado por el Lic. Felipe Borrego Estrada identifica de forma clara y por estado la cantidad de plazas ocupadas por familiares de los funcionarios de los jueces donde establece la existencia de *“Circuitos judiciales en los que porcentajes sorprendentemente de altos de funcionarios tienen parientes (algunos llegan al 66.03%) hablan no sólo de situaciones documentadas de nepotismo, sino de potenciales redes clientelares”* Borrego F. (2018). La revista Proceso, resume el estudio elaborado por el magistrado estableciendo que *“De acuerdo con el diagnóstico, casi la mitad de los jueces y magistrados federales tienen parientes en el Poder Judicial: de mil 31 plazas revisadas en 31 circuitos, 501 tienen familiares, lo que representa el 48.6%”*.

Es claro que el Consejo de la Judicatura tiene conocimiento de los casos de corrupción antes descritos, no obstante que pudieran surgir a temas más complicados de poder analizar como el otorgamiento de amparos a gente que ha realizado algún delito grave con tal de defenderlos.

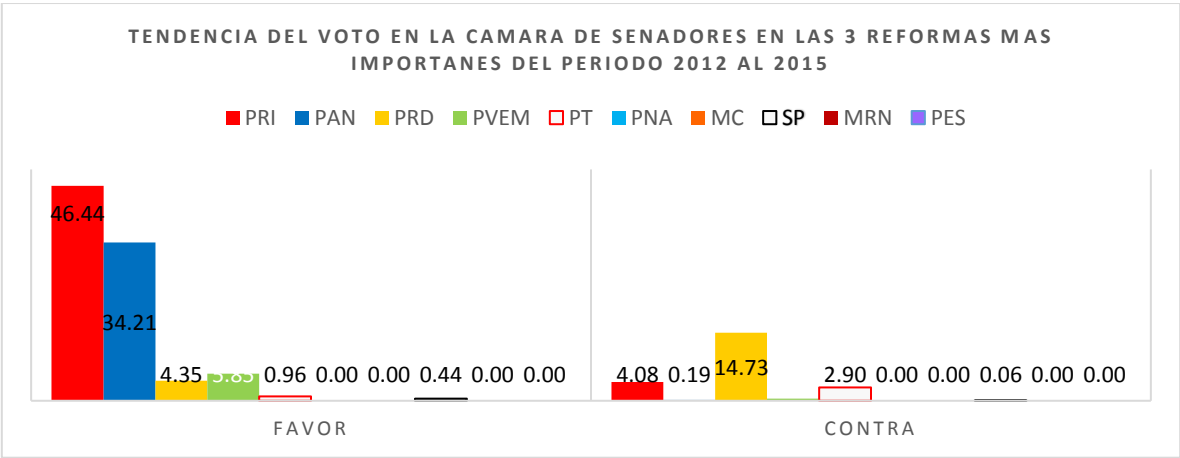
Determinación de la tendencia

Para el nombramiento de los dos consejeros de la Judicatura Federal que se analizaron en el presente estudio, la Cámara de Senadores eligió el 9 de septiembre de 2014 mediante mayoría calificada y por cédula a Alfonso Pérez Daza y a Felipe Borrego Estrada con 84 votos a favor 6 en contra y 5 abstenciones y 89 a favor 3 en contra y 5 abstenciones. Por lo que para poder identificar a los partidos que

apoyaron las candidaturas para que fueran electos es necesario conocer cómo se encontraba conformada la Cámara de Senadores en la LXII legislatura:

Tabla 27. Representación por Partido Político en la LXII legislatura										
G.P.	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	NA	MC	SP	MORENA	PES
Total	55	34	9	6	17			8		

Ahora bien, con la finalidad de identificar una tendencia del voto, se realizó un promedio de las votaciones previamente analizadas y después fueron prorrateadas a la cantidad de curules correspondientes a cada partido con la finalidad de identificar la probabilidad de que un partido haya votado a favor de los candidatos ganadores. Por lo tanto se obtuvo la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia

Derivado del análisis del cuadro podemos identificar que tanto el PRI como el PAN, votaron en conjunto para la aprobación de las reformas analizadas por lo que la probabilidad de que éstos partidos hayan votado por los consejeros es alta. En lo que respecta a la relación con sus antecedentes profesionales, ambos laboraron en administraciones PAN y PRI por lo que concuerda con la gráfica anterior, sin embargo, Alfonso Pérez Daza laboró más tiempo en administraciones priistas y

Felipe Borrego en administraciones panistas por lo que casualmente coincide con los dos partidos que votaron a favor.

CONCLUSIONES

Básicamente lo que se realizó en el presente estudio fue identificar si la negociación entre partidos podría afectar la autonomía de las entidades relacionadas a la rendición de cuenta y a la sanción de los actos de corrupción debido a que los titulares de dichas entidades siempre están vinculados a partidos políticos. Si bien, uno de los principios fundamentales de la administración pública es la autonomía, éste no puede prescindir de normas que lo supervisen y que se aseguren que su funcionamiento es totalmente objetivo.

Uno de los aspectos fundamentales que se identificó en el estudio realizado es que todos los funcionarios públicos analizados tenían antecedentes profesionales en cargos (al menos por un periodo) cuyas administraciones correspondían al partido del Presidente de la República que se encontraba en funciones al momento de que fue elegido. Por lo que se realizó el siguiente resumen con relación a los titulares analizados:

Tabla 27. Resumen de cargos por Titular analizado

Cargo Analizado	Presidente al momento de su elección		Cargos			
	Nombre	Partido	PR I	PA N	PR D	MC
Fiscal General	Andrés Manuel López Obrador	MORENA	6	1	1	1
Auditor Superior de la Federación	Enrique Peña Nieto	PRI	7	2		
Consejero de la Judicatura Federal	Enrique Peña Nieto	PRI	3	2		

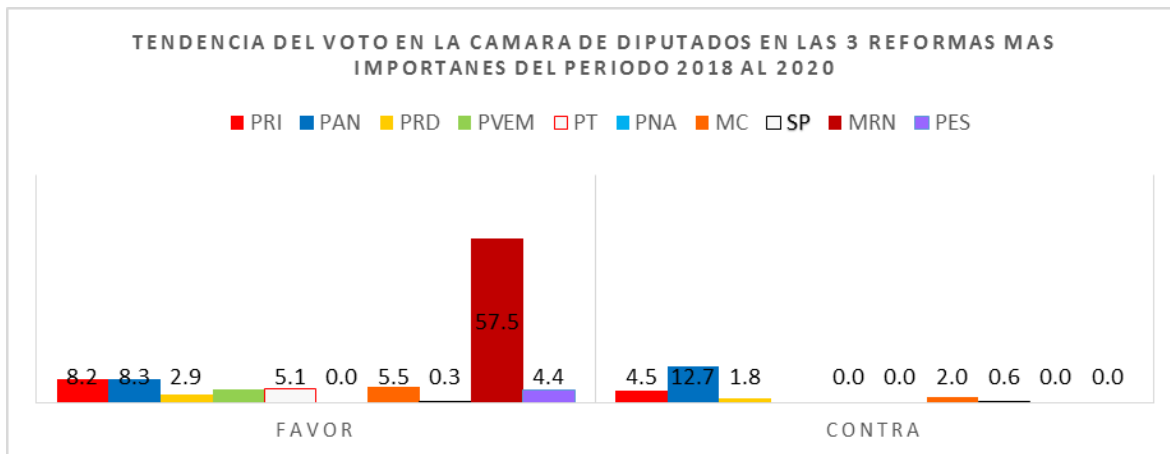
Consejero de la Judicatura Federal	Enrique Peña Nieto	PRI	1	2		
Auditor Superior de la Federación	Felipe Calderón Hinojosa	PAN	5	2		

Nota: se debe tomar en consideración que no se analizaron los casos de aquellos titulares que hayan sido designados directamente, o hayan tenido que pasar por un periodo de ratificación.

Indudablemente todos los funcionarios públicos analizados corresponden a la élite a la que se refiere el Dr. Rogelio Hernández Rodríguez, quien expone que la asignación de los cargos dependerá de su carrera profesional dentro del gobierno y su afiliación política por lo que por más autónomo que pueda ser el desempeño del funcionario, éste se encuentra vinculado al grupo político que está en el poder, (al de sus antecedentes laborales como a la del presidente en turno) el cual coincide con la tendencia de votos obtenida por lo que se realizó el siguiente resumen:

Cargo Analizado	Presidente al momento de su elección		Cargos			
	Nombre	Partido	PRI	PAN	PRD	MC
Fiscal General	Andrés Manuel López Obrador	MORENA	6	1	1	1

Del análisis de las 3 votaciones a leyes se obtuvo la siguiente gráfica en el que se identifica la tendencia del voto de la legislatura de acuerdo a lo siguiente:



Se decidió hacer un análisis de los antecedentes del licenciado Gertz Manero debido a que éste ha laborado con 4 partidos distintos, por lo que no se puede establecer si éste se encuentra vinculado a uno o a otro independientemente que MORENA haya aportado más votos. Por tal motivo, verifiqué el porcentaje de diputados de un partido que votó por el Lic. Gertz Manero cuyo resultado es el siguiente:

Tabla 28. Representación por Partido Político en la LXIV legislatura										
G.P.	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	NA	MC	SP	MORENA	PES
TOTAL DE SENADORES	14	24	5	6	6		8	1	59	5
VOTOS SEGÚN TENDENCIA	8.2	8.3	2.9	4.7	5.1		5.5	0.3	57.5	4.4
% QUE VOTO A FAVOR	59%	35%	58%	78%	85%	-	69%	30%	97%	88%

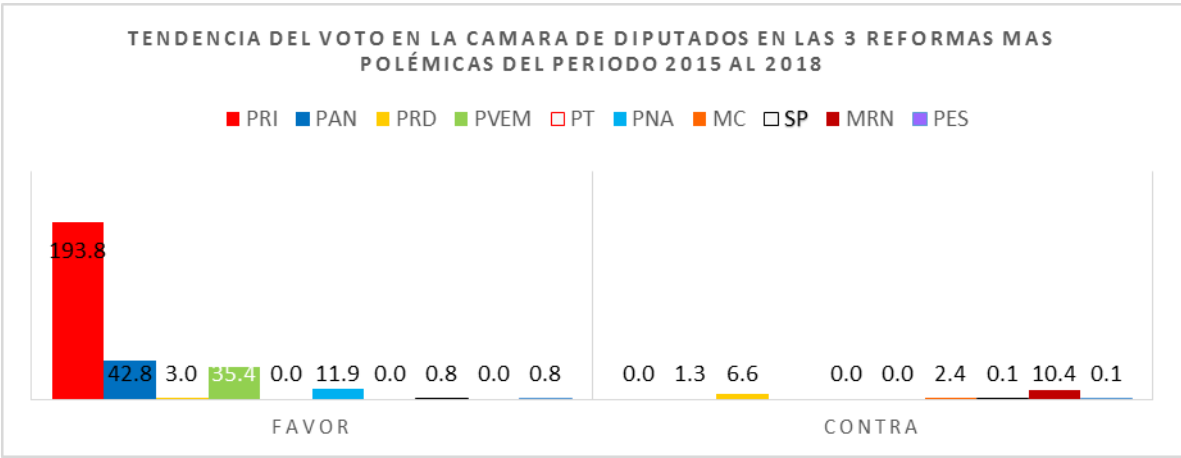
Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto tenemos que los partidos que más votaron por el Lic. Gertz Manero fueron MORENA con 97%, PES con 88% y MC con 69% por lo tanto se puede concluir que se encuentra vinculado a la izquierda o a la facción de MORENA y por lo tanto, no se encuentra vinculado a otro partido aun así tuviera los mismos votos que MORENA debido a que el porcentaje hubiera sido el mismo que se determinó en el cuadro anterior.

En lo que respecta al actual superior de la federación se realizó el siguiente resumen en el que se puede visualizar la cantidad de puestos que ha tenido con cada partido en el poder:

Cargo Analizado	Presidente al momento de su elección		Cargos			
	Nombre	Partido	PR I	PA N	PR D	MC
Auditor Superior de la Federación	Enrique Peña Nieto	PRI	7	2		

Al igual que con el fiscal General, el Auditor Superior de la Federación colaboró en dos administraciones, con diferentes partidos en el poder por lo que para poder vincularlo con un partido o una facción se identificó la tendencia de voto de las 3 votaciones más polarizadas de la legislatura que lo eligió obteniendo la siguiente tabla:



Elaboración Personal

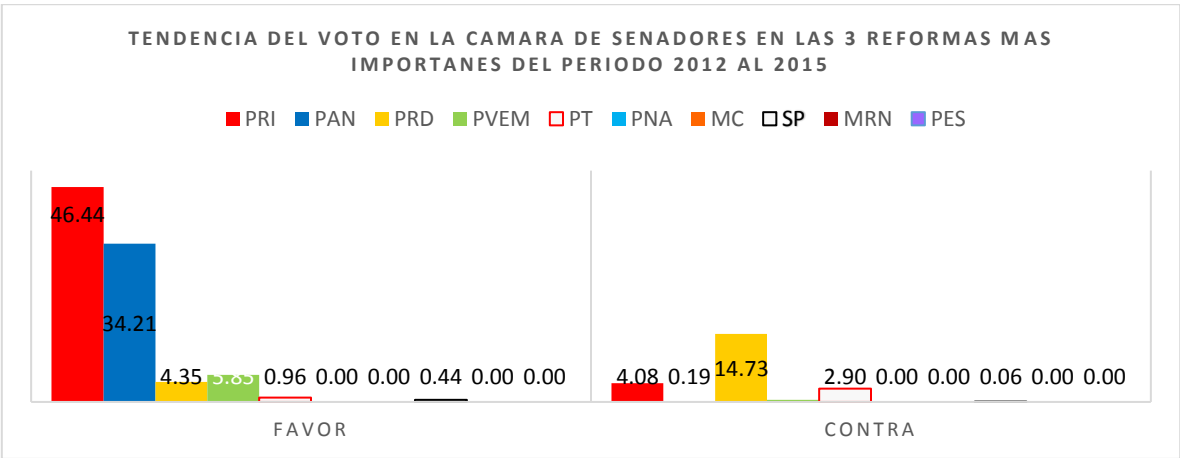
De la tendencia del voto de las 3 votaciones más polarizadas se corroboró la hipótesis de que los partidos que más votaron por el Auditor Superior de la Federación fueron los mismos con los que laboró.

En lo que respecta con los 2 Consejeros de la Judicatura Federal que son elegidos por la Cámara de Senadores, se elaboró el siguiente resumen en el que se aprecia con que partidos ha ejercido sus funciones:

Cargo Analizado	Presidente al momento de su elección		Cargos			
	Nombre	Partido	PRI	PAN	PRD	MC
Consejero de la Judicatura Federal	Enrique Peña Nieto	PRI	3	2		
Consejero de la Judicatura Federal	Enrique Peña Nieto	PRI	1	2		

Fuente: Elaboración propia

Al igual que en los casos anteriores, se determinó la tendencia del voto de las 3 votaciones más importantes para identificar cuales fuerzas políticas fueron las que los eligieron:



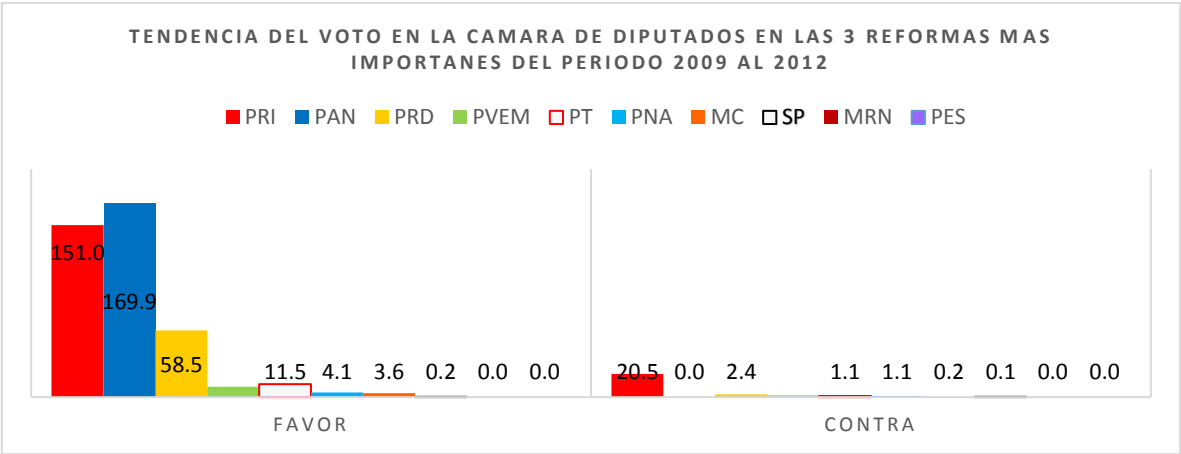
Tal y como sucedió con el caso anterior, en el caso de los dos ministros del Consejo de la Judicatura Federal hay una relación directa entre los partidos que votaron por ellos y con los partidos con los que laboraron en sus cargos anteriores por lo que es claro que hay un vínculo importante.

Ahora bien, con relación al Auditor Superior de la Federación anterior al Lic. Colmenares, se realizó el mismo procedimiento que en los anteriores al realizar un resumen sobre con que partidos ha colaborado el servidor público en las diferentes administraciones

Cargo Analizado	Presidente al momento de su elección		Cargos			
	Nombre	Partido	PRI	PAN	PRD	MC
Auditor Superior de la Federación	Felipe Calderón Hinojosa	PAN	5	2		

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al resumen anterior, el Auditor Superior de la Federación ha estado a cargo de funciones tanto con el PRI como con el PAN, por lo tanto de la tendencia determinada de las votaciones más importantes de la Legislatura que lo eligió se determinó la siguiente tabla:

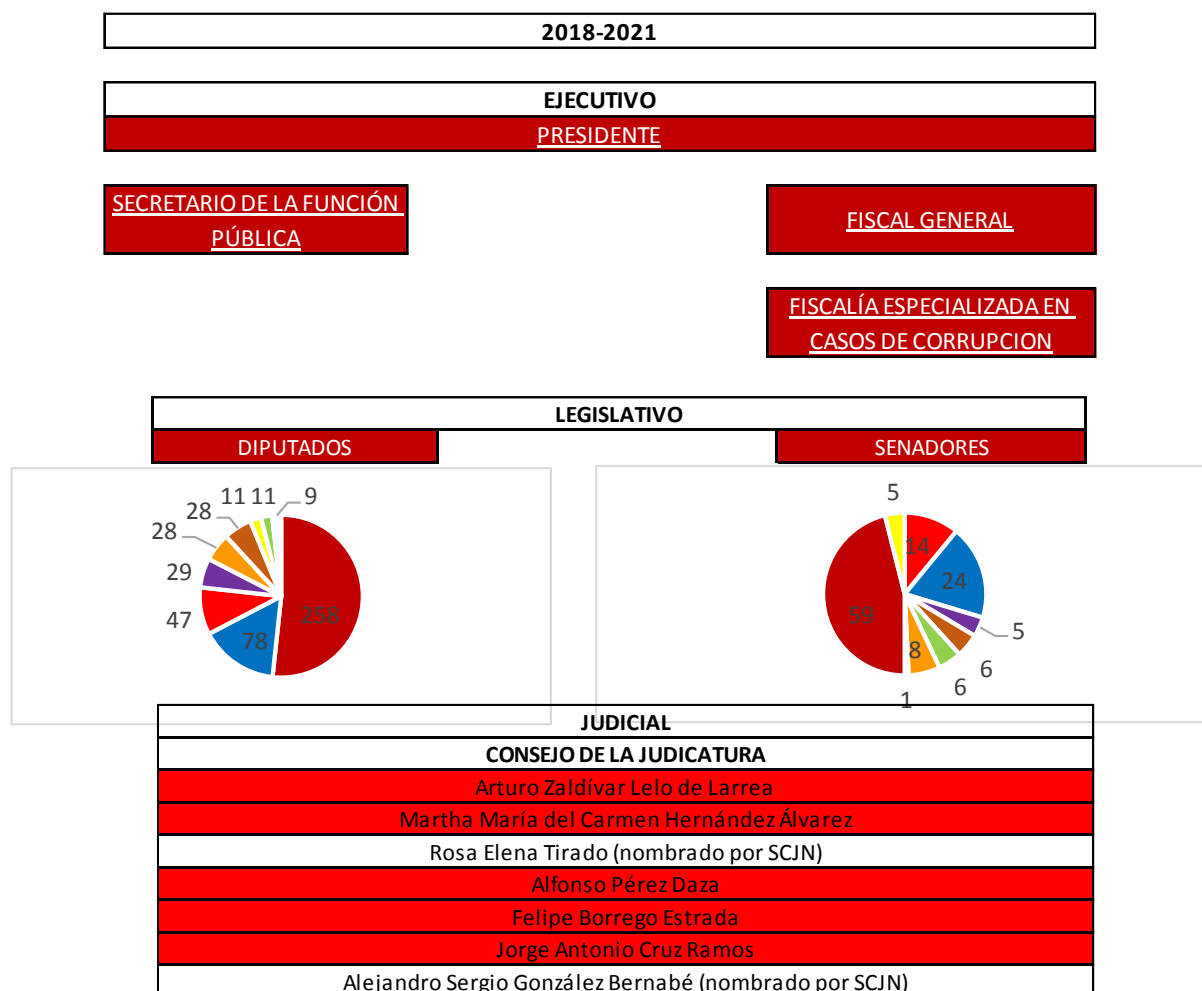


Fuente: Elaboración propia

Al igual que en el casos anterior, el apoyo principal que recibió el Auditor, fue por parte del PRI y el PAN los cuales coinciden con las administraciones en las cuales ha laborado.

Derivado del análisis realizado podemos concluir que todos los puestos que estén designados a través de la Cámara de Diputados o Senadores, se encontrará vinculado a la fuerza política más representativa de cada una de las cámaras (a excepción de aquellas que son designadas directamente por el Presidente) así como por los arreglos que se llegaran a tomar a través de la negociación expresa o tácita.

Con base a lo anterior tenemos que el sistema fiscalizador y sancionatorio mexicano para el periodo correspondiente del 2018 al 2020 se encuentra integrado de la siguiente manera atendiendo a los siguientes colores: rojo PRI, guinda MORENA, azul PAN:



MRN	PRI	PAN	PRD	PT	MC	PS	PVM	SP
-----	-----	-----	-----	----	----	----	-----	----

AUTÓNOMOS		
AUDITOR SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	INAI	TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA
	Areli Canarto Guadiana	Chaurand Arzate Carlos
	Ximena Puente	Estrada Samano Rafael (Presidente)
	María Patricia Kurczyn Villalobos	Anzures Uribe Rafael
	Joel Salas Suárez	Chávez Ramírez Juan Ángel
	Oscar Mauricio Guerra Ford	Hallivis Pelayo Manuel Luciano
	Eugenio Monterrey Chepov	Olivas Ugalde Julián Alfonso
	Francisco Javier Acuña Llamas	Salgado Loyo Alfredo (Presidente)
	Alberto Bonnín Erales	Jiménez Illescas Juan Manue
	Blanca Lilia Ibarra Cárdenas	Mena Adame Carlos
		Mosri Gutiérrez Magda Zulem
		Orduña Muñoz Víctor Martín

MRN	PRI	PAN	PRD	PT	MC	PS	PVM	SP
-----	-----	-----	-----	----	----	----	-----	----

Fuente:

De otra forma más resumida se podría establecer que el sistema fiscalizador y sancionatorio se encuentra conformado políticamente de la siguiente forma:

Actividad	Dependencias que la realizan	
Fiscalización	Auditoría Superior de la Federación	Secretaría de la Función Pública
Denuncia (Penal/administrativa)	Fiscalía Especializada en Casos de Corrupción	
Tribunal (Penal/administrativa)	Tribunal de Distrito	Tribunal Administrativo
Juicio de Amparo	Tribunal de Distrito	

Fuente: Elaboración propia

Nota: Se establece que los Jueces de los Tribunales de Distrito así como los Magistrados de Circuito se pueden vincular al PAN en virtud de que éstos fueron designados por el Consejo de la Judicatura el cual fue integrado en su mayoría en el 2011, correspondiente al periodo gobernado por Felipe Calderón Hinojosa.

	MRN		PRI		PAN		PRD		PT		MC		PS		PVM		SP
--	-----	--	-----	--	-----	--	-----	--	----	--	----	--	----	--	-----	--	----

Por lo tanto la probabilidad de que la ley se cumpla en cada una de las actividades de rendición de cuentas y sanción de los actos de corrupción sería de la siguiente forma:

Actividad	PRI				PAN				MORENA				OTRO											
Fiscalización	SFP		ASF		SFP		ASF		SFP		ASF		SFP		ASF									
Denuncia (Penal/adm)	FEC	TFJA	FEC	TFJA	FEC	TFJA	FEC	TFJA	FEC	TFJA	FEC	TFJA	FEC	TFJA	FEC	TFJA								
Tribunal (Penal/adm)	TFD		TFD		TFD		TFD		TFD		TFD		TFD											
Juicio de Amparo	TFD		TFD		TFD		TFD		TFD		TFD		TFD		TFD									
Hay sanción?	SI		NO		NO		NO		NO		NO		SI		SI									

Avanza a la siguiente instancia		No avanza a la siguiente instancia	
---------------------------------	--	------------------------------------	--

Fuente: Fuente: Elaboración propia

Derivado de lo anterior, podemos concluir que debido a que los titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción son elegidos por otros entes políticos cuya mayoría representativa se encuentra vinculada a un partido se encuentra en el riesgo de que no se sancionen a funcionarios del PRI, cuando son auditados por la Auditoría Superior de la Federación puesto que el proceso terminaría desde la detección por parte de la Auditoría Superior de la Federación ya que éste fue elegido por la Cámara de Diputados donde el PRI fue mayoría.

En lo que respecta al caso del PAN existe el riesgo de que, si bien pudieran proceder las denuncias por la vía penal, así como administrativas, éstas al final serían impugnadas y por lo tanto no se sancionaría a los funcionarios puesto que el Consejo de la Judicatura está conformado por ministros que fueron elegidos en el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa y por lo tanto éstos eligieron, a pesar del proceso de selección, a los jueces de distrito y jueces de circuito.

Morena, debido a ser el partido en el poder, es el que tiene menor riesgo de ser sancionado puesto que tiene de su lado a las instancias fiscalizadoras, así como sancionatorias a excepción de las de segunda instancia como son los Jueces de Distrito o Jueces de Circuito, sin embargo, sería un caso muy importante el que llegara a estas instancias.

Por último, los demás partidos tienen las de perder puesto que éstos no tienen la fuerza política necesaria para posicionar a sus partidarios en cargos fiscalizadores o sancionatorios.

CAPÍTULO 4

CONCLUSIONES

A través del presente estudio se analizó la autonomía e independencia de las entidades públicas relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción del sistema fiscalizador mexicano desde 3 aspectos importantes; una primera, desde el punto de vista de los diferentes organismos internacionales especializados en la fiscalización, una segunda desde la perspectiva histórica del poder y una tercera a partir de un análisis realizado conforme a la normatividad vigente a la elaboración del presente estudio.

En lo que respecta a la teoría emitida por los diferentes organismos internacionales no gubernamentales podemos encontrar diferentes matices de autonomía dependiendo que tan distanciado este el organismo internacional no gubernamental de los gobiernos, por lo que a mayor participación de los gobiernos dentro de las OING's existirá una menor autonomía y entre menos participación de los gobiernos habrá una mayor autonomía. En tal sentido la INTOSAI, la cual está conformada por los titulares de las Entidades Superiores de Auditoría los cuales son nombrados por algún órgano o servidor público de gobierno establecerá una autonomía regulada, mientras que por el otro extremo Transparencia Internacional, la cual no tiene alguna intervención del gobierno es tajante al establecer una autonomía plena y ajena de la política. En medio de estos dos podemos encontrar de menor a mayor grado a UNDOC, Banco Mundial, OCDE dónde la primera enfatiza que el sistema fiscalizador y sancionatorio debe estar lejos del ejecutivo respetando los principios del derecho internacional, mientras que el Banco Mundial y la OCDE, cuyos intereses rigen desde un sentido individualista con relación a sus fines (el primero tener una economía sana y el segundo emitir estudios que abonen a su solución) se encuentran más vinculados a la autonomía establecida con Transparencia internacional. Por lo tanto tenemos que cada OING se mueve y

promueve su ideal de acuerdo a sus fines por lo que al tener muchas realidades o matices de la autonomía y al no tener una respuesta concreta se decidió tomar en consideración la historia, desde la perspectiva del poder ya que éste tendría que ser el elemento a controlar.

Ahora que conocemos diferentes realidades o perspectivas sobre la autonomía de los entes fiscalizadores y sancionatorios, se tendrá que identificar las razones por las cuales debe haber a mayor o menor grado la autonomía de éstas entidades. Tomando en consideración el aspecto que se quiere controlar, o sea el poder, se decidió hacer un recorrido a través de la historia para identificar las principales razones por las cuales nació el principio de la separación de poderes.

Si bien el análisis parte desde el hombre primitivo donde era una necesidad pertenecer a un grupo de personas tal y como ahora sucede, cada vez era más complicado atender las necesidades de todos los grupos puesto que cada uno tenía un fin distinto al momento de producirse un distanciamiento entre los grupos sociales de cada época en las que se analizó causado por la expansión del comercio, la conquista de nuevos territorios y la inadaptabilidad del estado ante dichos cambios sociales.

Si bien ha existido a través de la historia varias sociedades que conquistaron vastas extensiones territoriales con la finalidad de acumular riqueza el uso de los recursos humanos, económicos y materiales distanciaron aún más los estratos sociales debido a que éstos no eran repartidos equitativamente. Para ello, era fundamental el control de los estratos más bajos puesto que éstos serían el motor alimentario de la maquinaria conquistadora por lo que era necesario establecer el control de la población a través de leyes desiguales dónde el más favorecido era el estado debido a que éste las creaba, las hacía cumplir y las sancionaba a su arbitrio.

Derivado a las grandes expansiones territoriales, el estado se encontró inmerso en una lucha entre las clases altas dando como resultado el fraccionamiento territorial

dando como resultado el debilitando del estado mientras que por el otro lado la iglesia tomaba más fuerza. A causa de que la iglesia había transformado la mentalidad del hombre a través de sus principios, educación y a través de las leyes que habían creado, por lo que llegaron a tener más poder que el mismo estado hasta que éste se fraccionó debido a la envidia interna así como la de los reyes.

Nuevamente el abuso de poder de las monarquías darían pasó a las revoluciones alimentadas mediante el Renacimiento así como de la Ilustración, en los cuales emergen conceptos como el estado de derecho y la separación de poderes con la finalidad de evitar que el estado abuse en el ejercicio de sus funciones.

Tal y como sucedió en los anteriores movimientos sociales, el beneficiado de las revoluciones fue el sector que tenía el capital polarizándose aún más los sectores sociales. La polarización de los grupos sociales provocó la formulación de conceptos sobre el liberalismo totalmente opuestos los cuales correspondían a la perspectiva de desde donde eran formuladas. Si era desde arriba, el beneficio era para la nación y por lo tanto a la clase alta y si era desde abajo, el beneficio era para la nación y por lo tanto a la clase baja.

Dicha dualidad sería el factor principal por el cual las leyes se forman desde una perspectiva donde se protegen los intereses de la alta esfera por encima de las demás con la finalidad de permanecer en el poder agrupándose a través de partidos políticos interponiendo sus necesidades por encima de las de la nación. Por lo tanto, con el fin de conservar el poder los legisladores han establecido procesos aparentemente democráticos y soberanos donde su único fin es la detención del poder o que sea cada vez más complicado de que pueda ser cedido a otra fuerza política no sin antes haber un consenso lo que nos lleva a la tercer parte de este estudio.

Ahora que hemos llegado al punto actual de la historia, es importante dilucidar de qué forma los legisladores han emitido leyes relacionadas a la

organización de la estructura de la fiscalización y de las entidades sancionatorias en México que han colaborado a que éstos contengan el poder durante periodos extensos creando dictaduras que si bien son presididas por diferentes personas, éstos trabajan dentro de una misma idea de nación.

El sistema fiscalizador y sancionatorio mexicano federal se encuentra integrado por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía General de Justicia y la Fiscalía Especializada para el Combate para la Corrupción, el Consejo de la Judicatura Federal, y el Instituto Nacional para el Acceso a la Información Pública y para la Protección de los Datos Personales por lo que para los fines del presente estudio se analizaron 5 aspectos con el propósito de identificar si existe un riesgo en el que pueda afectar la objetividad de sus funciones.

La primera perspectiva desde donde se realizó el análisis es desde la ubicación de cada una de las entidades públicas sancionatorias dentro de la organización administrativa/política, la segunda desde la forma de designación, la tercera mediante la identificación de la existencia de algún caso de corrupción en el cual intervino y que no fue sancionado. Los primeros tres aspectos serán analizados por cada uno de las entidades evaluadas mientras que las 2 últimas serán analizadas de forma general posteriormente., la cuarta se refiere a identificar el grado de autonomía que tiene cada una de las entidades en conformidad a los tipos de autonomía establecida por Filiberto Valentín Ugalde Calderón, y por último se identificó con la finalidad de identificar si existe un antecedente laboral que lo relacione al poder que lo designo para ocupar la titularidad de la entidad fiscalizadora o sancionatoria.

En lo que corresponde a la Auditoría Superior de la Federación podemos concluir que no obstante la constitución la establezca como un ente público autónomo, éste se encuentra subordinado al Poder Legislativo, el cual tiene la capacidad de nombrarlo y sustituirlo por lo que es evidente que el Poder Ejecutivo ejerce su

control a través de los partidos políticos. Lo anterior lo podemos identificar en la existencia de casos de corrupción que no son perseguidos sino hasta que cambia el partido en gobierno como el caso de Rosario Robles quien fue protegida durante el sexenio de Peña Nieto y vinculada a proceso durante el periodo de López Obrador.

La Secretaría de la Función Pública depende orgánicamente del Poder Ejecutivo, quien tiene la atribución de descentralizar la función del ejercicio del recurso hacia los Estados como los Municipios u otras entidades por lo que existe la posibilidad de que éste intervenga en la objetividad de su funcionamiento. De igual forma puede ser nombrado y removido por el mismo poder ejecutivo no obstante de que tenga ser ratificado por la Cámara de Senadores, quienes sólo están sujetos a evaluar los requisitos establecidos en la ley. Lo anterior ha causado que no haya sanción en los casos de la Casa Blanca con Peña Nieto o en el caso del enriquecimiento ilícito de Manuel Bartlett.

La Fiscalía Especializada en los casos de Corrupción corresponde a una subprocuraduría de la Fiscalía General de la República, que si bien es cierto es considerada como una entidad autónoma es elegido por el Poder Ejecutivo mediante la ratificación de la Cámara de Senadores, condición que se analizó en el párrafo anterior. El Fiscal General de la República es quien designa al Fiscal Anticorrupción siempre y cuando la Cámara de Senadores no se oponga. Derivado de que la Fiscalía especializada en corrupción es de nueva creación, no ha habido un caso de corrupción vinculado a su titular, sin embargo con relación a la Fiscalía General de la República se puede identificar varios casos en los que se ha armado el expediente correspondiente a la denuncia y éste se encuentra mal elaborado o se haya reclasificado el delito con tal de beneficiar al acusado como fue en el caso de Cesar Duarte recordando que éste fue sentenciado cuando la Procuraduría era parte del Poder Ejecutivo en el Gobierno de Peña Nieto.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa también es considerado como una entidad pública autónoma, cuyos magistrados son elegidos por el Presidente de la República y ratificados por la Cámara de Senadores. Hasta el momento no ha habido un caso de corrupción debido a que la entidad es de nueva creación, además de que los casos se han preferido perseguir desde una perspectiva penal, lo que nos llevaría al siguiente análisis.

El Consejo Federal de la Judicatura también es considerado como una entidad pública vinculada al Poder Judicial, cuyos sus consejeros son designados por el Presidente de la República mediante ratificación del Senado. Si bien es cierto que éstos no intervienen directamente en el proceso de sanción de los servidores públicos, éstos evalúan el desempeño de quienes si lo hacen, pudiendo suspender a los jueces de Distrito así como los de Circuito por lo que es de suma importancia su funcionamiento, sin embargo estudios comprueban que ha sido insuficiente su trabajo debido al nivel de efectividad en la sanción de los jueces, pudiendo existir casos importantes de corrupción que en algún momento fueron señalados plenamente como delito y que posteriormente fueron desvirtuados por otro juez como sucedió con Raúl Salinas, o Elba Esther Gordillo.

Por último tenemos al Instituto Nacional para el Acceso a la Información Pública y protección de los Datos Privados, la cual es una entidad plenamente autónoma, sin embargo sus consejeros son elegidos de igual forma por la Cámara de Senadores, que su funcionamiento es colegiado, puede atender al mismo vicio que sucede con la partidocracia pudiendo reservar información importante para resolver como el expediente del caso del asesinato de Luis Donaldo Colosio el cual estuvo reservado por 25 años o el de los 43 alumnos de la escuela normal de Ayotzinapa que fueron asesinados y que aún no se ha puesto a disposición pública la totalidad de los expedientes.

Ahora que se han analizado los 3 aspectos correspondientes a la ubicación, designación y caso de corrupción vinculado a las entidades públicas relacionadas a

la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción es momento de concluir lo referente a los últimos 2 aspectos referentes a la existencia de un vínculo de sus antecedentes laborales con el partido actual para el que labora, así como desde la perspectiva al tipo de autonomía que pueden tener las entidades relacionadas a la fiscalización y a la sanción de los actos de corrupción en conformidad a la clasificación establecida por Filiberto Valentín Ugalde Calderón.

Con relación al estudio realizado por Rogelio Hernández Rodríguez en el que hay establece que hay una relación muy estrecha entre la formación, la carrera y el grupo político al que pertenece podemos concluir que debido a la hegemonía del PRI, se generó la élite cuyos conocimientos eran únicos y su carrera correspondía a las relaciones con los dirigentes por lo que se denota un vínculo que podría afectar la objetividad sus labores. Sin embargo, a partir del 2002, año en el que pierde la presidencia el PRI para cederla al PAN, se empieza a ver un fenómeno en el que la misma élite del PRI permaneció operando durante los dos sexenios siguientes, esto debido a la hermeticidad de los conocimientos de la operación de puestos fundamentales. Ahora bien, con el Sexenio de López Obrador se identificó la existencia de servidores públicos que estuvieron en funciones durante administraciones del PRI y del PAN, aunque también se identifican titulares cuyo vínculo con dichos partidos habían terminado años antes. Dicho esto, se ha identificado que debido a la pérdida de la hegemonía del PRI, ha habido una mayor participación de servidores públicos de otros partidos políticos donde seguramente debe haber una relación importante con los superiores debido a que éstos son puestos de confianza.

Con relación la clasificación de los tipos de autonomía que puede tener una entidad pública encontramos la orgánica, la técnica, la financiera o presupuestal, la legislativa y la funcional. En el entendimiento de que el estado únicamente puede hacer lo que se encuentra explícitamente en la ley, podemos concluir que no obstante de que existan entidades públicas, con autonomía técnica, financiera,

legislativa y funcional, se encuentran totalmente sujetas a lo que la ley establezca, misma que es emitida por el Poder Legislativo. Por lo tanto para que una entidad pública, debe existir una ley que cree a dicha entidad pública, con fines específicos, con una organización específica así como con funciones específicas que ejercerán un presupuesto hecho a la medida de dichas actividades por lo que al parecer la “autonomía” se encuentra premeditada a funciones y a estructuras que convienen al sector político. Ahora bien, con relación a la autonomía orgánica, podemos concluir que si bien pudieran existir en una isla ajena a cualquiera de los poderes, la forma en la que son designados los titulares que ocupan los cargos de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción rompen con dicho contra peso.

Como se ha señalado previamente, existen entidades relacionadas a la rendición de cuentas y a la sanción de los actos de corrupción en los tres poderes, así como entidades autónomas que no están adscritas a algún poder. Por lo que para entender el punto a concluir se debe tener en consideración que dichas entidades públicas deben atender al artículo 49 constitucional el cual dicta el principio de la separación de poderes el cual consiste en que no podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. Que si bien, el principal fin del artículo es delimitar las funciones de cada uno de los poderes, otra de sus funciones es evitar la injerencia de un poder al otro.

Sin embargo, el hecho de que nuestro país sea un país democrático representativo y que dentro de los pesos y contrapesos establecidos en la constitución se encuentre estipulado en la ley que los titulares de las entidades públicas y sancionatorias federales son designados por el poder ejecutivo así como por la cámara de diputados o de senadores, rompe con el principio al momento que designan a los titulares buscando un beneficio a su partido y no un beneficio ante la sociedad.

Básicamente existen 2 controles importantes que justifican la designación como se establece en el párrafo anterior, el primero reside en la ratificación por la cámara de senadores, la cual se ha aclarado que lo anterior sólo está sujeto al hecho de que cumpla o no los requisitos establecidos en la ley por lo que lo único que se debe hacer quien lo proponga es contar con una persona que los cumpla.

La segunda consiste en el hecho de que la Cámara de Diputados y Senadores se encuentra integrada por diferentes partidos políticos portadores de la soberanía del pueblo y que éstos llegarían a un consenso para nombrar a los titulares objeto del estudio ajeno a cualquier fin partidista, sin embargo la cantidad de representantes que hay en cada cámara es fundamental para establecer estrategias a través de la negociación tácita o explícita que provocaría que la propuesta de un candidato sea elegida. Las estrategias pueden ser distintas de acuerdo al número de representantes que se tengan en las cámaras y depende del partido en el poder, sin embargo existe la posibilidad de que se negocie a través del otorgamiento de recursos o mediante el apoyo legislativo para votar a favor de una ley para que de esta forma puedan obtener los votos faltantes y posicionar al titular de la entidad pública fiscalizadora y sancionatoria que se propone rompiendo con el control establecido.

Tomando en consideración el hecho de quien tiene el poder, tiene la capacidad para proponer y posicionar al titular de un ente fiscalizador y sancionatorio que desee, se realizó el mapa político organizacional del sistema de rendición de cuentas y sancionatorio federal expuesto en el capítulo 3 del cual podemos concluir que se puede identificar actualmente la existencia de un sistema de pesos y contra pesos causado por la transición de 71 años del PRI 12 del PAN y 1 de MORENA (hasta el momento), debido la temporalidad de los cargos de los titulares del sistema, situación que no sucedió durante la hegemonía del PRI al no haber una representación importante, la cual sucedió hasta 1997, cuando el PAN empezó a posicionarse, por lo que los entes eran de un solo color y por consiguiente

no había un contrapeso en el ejercicio del poder. Sin embargo, aún existen procesos donde la rendición de cuentas y la sanción son del mismo partido por lo que podrían realizar sus funciones de forma arbitraria.

Es evidente la importancia que se le da a cada uno de los cargos que se van desocupando o se van creando, el presente gobierno ha hecho renunciar a uno de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, e inclusive ha querido aumentar el número de sus magistrados para contrarrestar el posicionamiento político de los partidos antecesores. Por otra parte, el actual gobierno ha insinuado la desaparición del Consejo Federal de la Judicatura mientras que posiciona poco a poco a personas leales al idealismo del partido que gobierna en este sistema que hace parecerse a un tablero de ajedrez.

Tal es el ejemplo que para enjuiciar a Rosario Robles, se tuvo que presentar la denuncia ante el Juez, José de Jesús Delgadillo Padierna, quien es sobrino de la vicecoordinadora de la bancada de Morena en la Cámara de Diputados, Dolores Padierna, dando como resultado la detención preventiva, situación que no sucedió durante el sexenio de Enrique Peña Nieto por obvias razones. Tal pareciera que el problema es la voluntad de quien ejerce la función judicial a la deficiencia en la interpretación de la ley.

En virtud de lo señalado en las conclusiones anteriormente vertidas se evidencia la posibilidad de que la objetividad de las funciones que ejercen los titulares de las entidades relacionadas a la rendición de cuentas, así como las que sancionan los actos de corrupción federales sea comprometida por lo que es necesario cambiar la estructura fiscalizadora y sancionatoria mexicana con la finalidad de que ésta se ejerza con una mayor objetividad. Los procedimientos mediante los cuales son elegidos los titulares deben ser más abierta y democrática, despolitizando las votaciones mediante el fomento de la competencia. Sus funciones deben atender

las necesidades de los ciudadanos y no los políticos, por lo que deben estar formuladas mediante las mejores prácticas establecidas por los OING's. Debe haber una mayor apertura de la operatividad de las entidades públicas para fomentar el profesionalismo y la competencia para así no depender de los mismos servidores públicos cuyos procesos se encuentran obsoletos o viciados.

Por lo tanto, se ha comprobado la hipótesis al encontrar elementos suficientes con base en los cuales se puede acreditar que existe la posibilidad de que la partidocracia rompa con la partidocracia al establecer como finalidad los fines partidistas sustituyendo el fin social a través de la publicación de leyes que permiten a los partidos conservar el poder dejando a un lado la finalidad de la función pública del gobierno.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Aguilera, R. M. (2012), La Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna, Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
 - Aguilera, R. M. (2012), Lo público en la nueva gestión pública, Universidad Autónoma de México.
 - Ángel A. (2018), Nueve fallas clave en iniciativa del PRI sobre publicidad oficial, según artículo 19. Animal Político
 - Astudillo C, (sin fecha), Auditoría Superior de la Federación Contenido, Alcances, Garantías y Fortalecimiento de su Autonomía Constitucional, UNAM, Ciudad de México, México.
 - Auditoría Superior de la Federación (2009), La independencia de las entidades de fiscalización superior, declaraciones y principios, ASF.
 - Bustillos, J (2011), La corrupción de los jueces federales mexicanos y su depuración, Revista del Instituto de la Judicatura Federal
 - Bobbio, N. (1975-1976), La Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, Fondo de Cultura Económica.
 - Borrego, F. (2018), Estudio sobre redes familiares en el Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Autónoma de México
 - Cárdenas, J, (2017), Del Estado Absoluto al Estado Neoliberal, Universidad Nacional Autónoma de México
 - Cisneros, M. E., (2011), La Naturaleza Human de Hobbes: antropología, epistemología e individuo, Andamios.
 - Contreras R. (sin fecha), La Crisis de la Partidocracia en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad de México, México.
 - Domingo Miguella, (2002), Naturaleza humana, y estado de educación en Rousseau: la sociedad, Universidad de Alcalá.
 - García, S. (1906), El Espíritu de las Leyes por Montesquieu vertido al castellano con notas y observaciones por Siro García del Mazo, (p 227), Editorial Librería General de Victoriano Suárez
- Hernández R. (2010), ¿Aprende a gobernar la oposición) Los gabinetes presidenciales del PAN 2000-2010, El Colegio de México A.C.

- Heilbrunn J. (2004), Anti-Corruption Commissions, Panacea or Real Medicine to Fight Corruption, The International Bank for Reconstruction and Development The World Bank.
- Huerta, C, (2010) Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político, 3ª ed, Universidad Autónoma de México
- Integralia (2018), La negociación política del presupuesto, Senado de la República.
- International Organizations of Supreme Audit Institutions General Secretariat (2009), Declaración de México sobre la independencia de las EFS, INTOSAI,.
- International Organizations of Supreme Audit Institutions General Secretariat (2010), Independencia de la Auditoría Interna en el Sector Público, INTOSAI
- International Organizations of Supreme Audit Institutions (2016), Estatutos, INTOSAI.
- International Organizations of Supreme Audit Institutions (2016), Declaración de Lima, INTOSAI,
- Langston J. (2014),Una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México, Centro de Investigaciones de Desarrollo Económico, Ciudad de México, México
- Marcer, E. (2010), Teorías del Poder, Centro de investigación sobre América.
- Marcos, A. (2010), Filosofía de la naturaleza humana, Departamento de Filosofía de la Universidad de Valladolid
- Marquez D. (2014), Democracia y Partidocracia en México: La Decepción Democrática, Revista de Derecho Estasiológico – Ideología y Militancia año 2, núm. 3. p 37 a 64
- Mayos, G. (2007), La Ilustración, UOC
- Merlo A y Arvizu J (2009), Diputados elegirán hoy al nuevo auditor, El Universal, recuperado el 15 de diciembre de 2009 de la página <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/173799.html>
- Moreno, L. (2015,10). Corrupción cuesta 165 pesos al día a cada mexicano: IMCO: <https://www.milenio.com/negocios/corruccion-cuesta-165-pesos-mexicano-imco>
- Olmeda, M. (1977), El poderío de la Iglesia durante la Edad Media, Ayuso
- Organization for Economic Co-operation and Development (2008), Specialised Anti-Corruption Institutions Review of Models, OECD, Francia.

- Pérez, A. (2012), El cambio de la mentalidad colectiva: renacimiento, humanismo, reforma y contrarreforma, Proyecto Clío 36 ISSN: 1139-6237
- Pope, J. (2000), Confronting Corruption: The elements of a national integrity system, Transparency International, London, United Kingdom.
- Prado, M (2004), De la administración pública a la Gobernanza, Ciudad de México, México, Colegio de México
- Salazar L. (2016). Principios y valores de la democracia, Instituto Nacional Electoral, Ciudad de México, México.
- Schedler, A. (2015), ¿Qué es la rendición de cuentas, Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2007), Órganos Constitucionales Autónomos. Notas Distintivas y Características. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV
- Thourliere Mathieu (2018), Auditor de la ASF acusa “conflicto de interés” en despido de Buchaín, pero omite acción similar propia”, Proceso recuperado de <https://www.proceso.com.mx/536860/auditor-de-la-asf-acusa-conflicto-de-interes-en-despido-de-buchahin-pero-omite-accion-similar-propia>
- Transparency International (2011), National Integrity System background rationale and methodology, Transparency International, Berlín Alemania.
- Transparency International (2017), Corruption Perception Index 2016 recuperado el 24 de enero del 2017 en http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2016_cpireport_en?e=2496456/43483458
- Ugalde, V. F. (2010, 01). Órganos Constitucionales Autónomos. Revista del instituto de la judicatura federal Volumen (núm. 29), 253-264.
- Villanueva L. E., La División de Poderes: Teoría y Realidad, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad de México, México
- Velasco, A, (2009), Humanismo, Universidad Autónoma de México
- Weber, M. (1964) Economía y sociedad, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, p. 696.

APÉNDICES

1. LXI Legislatura de la Cámara de Diputados a. Reforma Política

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, sobre la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política (en lo particular, el artículo 59, reservado, si se acepta la adición propuesta).											
26/10/2011											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	171	2	127	36	1	4		1			
Contra	237	205		5	15	7	4	1			
Abstención	9		1	7			1				
Quórum	0										
Ausente	80	31	13	20	7	2	2	4	1		
Total	497	238	141	68	23	13	7	6	1		

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, sobre la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política (en lo particular, el artículo 35, fracción VIII, reservado, si se acepta la modificación propuesta por la diputada Adriana de Lourdes Hinojosa Céspedes).											
26/10/2011											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	150	2	98	35	0	12	1	2			
Contra	176	160			11		5				
Abstención	1	1									
Quórum	3	2		1							
Ausente	167	73	43	32	12	1	1	4	1		
Total	497	238	141	68	23	13	7	6	1		

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, sobre la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política (en lo particular, el artículo 35, fracción VIII, reservado, si se acepta la modificación propuesta por el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia).

26/10/2011											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	181	1	120	46		12		1	1		
Contra	207	186			15		6				
Abstención	0										
Quórum	1	1									
Ausente	108	50	21	22	8	1	1	5			
Total	497	238	141	68	23	13	7	6	1		

PROMEDIO											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	167	2	115	39	0	9	0	1	0	0	0
Contra	207	184	0	2	14	2	5	0	0	0	0
Abstención	3	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Quórum		1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	118	51	26	25	9	1	1	4	1	0	0
Total	496	238	141	68	23	13	7	6	1	0	0

b. Reforma litúrgica

De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (moción suspensiva, si se aprueba).

15/11/2012											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favo	199	102	72	20	5	0	0	0	0		
Contra	58	17	0	22	2	8	6	2	1		
Abstención	3	0	0	1	2						
Quórum	2	2									
Ausente	234	115	69	25	14	5	1	4	1		
TOTAL	496	236	141	68	23	13	7	6	2		

c. Reforma Fiscal

De la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de decreto que adiciona una fracción XVI, al artículo cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto sobre la Renta contenidas en el decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, y del Impuesto al Valor Agregado, del Código Fiscal de la Federación, y del decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en unidades de inversión; y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 1995, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2009, con la finalidad de estimular la inversión en la producción cinematográfica (en lo general y en lo particular, con la modificación aceptada)											
15/11/2009											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	357	164	114	45	11	11	7	5			
Contra	0										
Abstención	2		2								
Quórum	0										
Ausente	141	73	27	26	10	2	2	1			
Total	500	237	143	71	21	13	9	6	0	0	0

2. LXII Legislatura de la Cámara de Senadores

a. Reforma Laboral

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.											
VOTACIÓN EN LO GENERAL Y EN LO PARTICULAR, DE LOS ARTICULOS NO RESERVADOS											
13/12/2012											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	99	54	37		7				1		
Contra	28	1		21		6					
Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	0										
Total	127	55	37	21	7	6	0	0	1	0	0

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. VOTACIÓN DEL ARTÍCULO 371 EN LOS TÉRMINOS DEL DICTAMEN.											
13/12/2012											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	96	53	35		7				1		
Contra	29	1	2	21		5					
Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	0										
Total	125	54	37	21	7	5	0	0	1	0	0

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. VOTACIÓN DEL ARTÍCULO 373 EN LOS TÉRMINOS DEL DICTAMEN.											
13/12/2012											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	96	53	35		7				1		
Contra	29	1	1	21		6					
Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	0										
Total	125	54	36	21	7	6	0	0	1	0	0

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. VOTACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 388 BIS Y 390 ADICIONADOS.											
13/12/2012											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	65	1	37	21		6					
Contra	61	53			7				1		
Abstención	0										

Quórum	0										
Ausente	0										
Total	126	54	37	21	7	6	0	0	1	0	0

PROMEDIO											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	89.00	40.25	36.00	5.25	5.25	1.50	0.00	0.00	0.75	0.00	0.00
Contra	36.75	14.00	0.75	15.75	1.75	4.25	0.00	0.00	0.25	0.00	0.00
Abstención	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Quórum		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ausente	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total	125.75	54.25	36.75	21.00	7.00	5.75	0.00	0.00	1.00	0	0

b. Reforma educativa

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE EDUCACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 3º, 4º, 9º, 37, 65 Y 66 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Y SE ADICIONAN LA FRACCIÓN IX BIS AL ARTÍCULO 12 Y LA FRACCIÓN VI BIS AL ARTÍCULO 13, TODOS DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.											
20/12/2012											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	91	38	31	13	6	3					
Contra	0										
Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	1		1								
Total	92	38	32	13	6	3	0	0	0	0	0

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE FOMENTO ECONÓMICO Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 3º, 4º, 7º Y 46 DE LA LEY DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA, REGLAMENTARIA DEL PÁRRAFO SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN LO REFERENTE AL SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMÍA.											
13/12/2012											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	104	45	35	15	5	4					
Contra	0										
Abstención	0										

Quórum	0										
Ausente	1		1								
Total	105	45	36	15	5	4	0	0	0	0	0

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE EDUCACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA EDUCATIVA.

VOTACIÓN DEL ARTÍCULO 3 EN LOS TÉRMINOS DEL DICTAMEN.

13/12/2012											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	96	53	33	4	6						
Contra	23	1		17		5					
Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	0										
Total	119	54	33	21	6	5	0	0	0	0	0

PROMEDIO											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	97.00	45.33	33.00	10.67	5.67	2.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Contra	7.67	0.33	0.00	5.67	0.00	1.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Abstención	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Quórum		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ausente	0.67	0.00	0.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total	105.33	45.67	33.67	16.33	5.67	4.00	0.00	0.00	0.00	0	0

c. Reforma educativa leyes específicas

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE EDUCACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

VOTACIÓN EN LO GENERAL Y EN LO PARTICULAR.

13/12/2012											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	91	49	35	1	5				1		
Contra	21	1		20							

Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	1	1									
Total	113	51	35	21	5	0	0	0	1	0	0

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE EDUCACIÓN Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN.

VOTACIÓN EN LO GENERAL Y EN LO PARTICULAR

13/12/2012											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favo	89	48	32	2	6				1		
Contra	20	1		19							
Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	1	1									
Total	110	50	32	21	6	0	0	0	1	0	0

PROMEDIO											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	90.00	48.50	33.50	1.50	5.50	0.00	0.00	0.00	1.00	0.00	0.00
Contra	20.50	1.00	0.00	19.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Abstención	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Quórum	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ausente	1.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total	111.50	50.50	33.50	21.00	5.50	0.00	0.00	0.00	1.00	0	0

d. Reforma energética

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE ENERGÍA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ENERGÉTICA

VOTACIÓN DEL ARTÍCULO 25 EN LOS TÉRMINOS DEL DICTAMEN

10/12/2013											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	93	52	34		7						
Contra	25	1		18		6					

Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	1			1							
Total	119	53	34	19	7	6	0	0	0	0	0

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE ENERGÍA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ENERGÉTICA.

VOTACIÓN DEL ARTÍCULO 27 CON LA MODIFICACIÓN ACEPTADA

10/12/2013											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	94	51	36		7						
Contra	25	1		18		6					
Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	1			1							
Total	120	52	36	19	7	6	0	0	0	0	0

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, DE ENERGÍA, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ENERGÉTICA

VOTACIÓN DEL ARTÍCULO 28 EN LOS TÉRMINOS DEL DICTAMEN

10/12/2013											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	92	52	33		7						
Contra	24	1		18		5					
Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	1			1							
Total	117	53	33	19	7	5	0	0	0	0	0

PROMEDIO											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	93.00	51.67	34.33	0.00	7.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Contra	24.67	1.00	0.00	18.00	0.00	5.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Abstención	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Quórum		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ausente	1.00	0.00	0.00	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Total	118.67	52.67	34.33	19.00	7.00	5.67	0.00	0.00	0.00	0	0

3. LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados

a. Reforma de Telecomunicaciones

De la Comisión de Radio y Televisión, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversa disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 288 votos en pro, 114 en contra y 18 abstenciones, el jueves 27 de abril de 2017											
27/04/2017											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	288	175	73		31		9				
Contra	114	2	10	51				17	1	33	
Abstención	18		8					1	1		8
Quórum	0										
Ausente	75	27	18	10	9		3	3		5	
Total	495	204	109	61	40	0	12	21	2	38	8

b. Reforma de Seguridad Interior

De la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior. Aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 248 votos en pro, 115 en contra y 48 abstenciones, el jueves 30 de noviembre de 2017											
30/11/2017											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	248	183	14	2	35		9		1		4
Contra	115		17	39				17	1	39	2
Abstención	48		48								
Quórum	0										
Ausente	87	21	30	12	3		3	3	2	9	4
Total	498	204	109	53	38	0	12	20	4	48	10

En lo particular los artículos reservados, en sus términos											
30/11/2017											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	215	165	5	2	36		6				1

Contra	101		31	24				8	1	34	3
Abstención	4		4								
Quórum	0										
Ausente	178	39	69	27	2		6	12	3	14	6
Total	498	204	109	53	38	0	12	20	4	48	10

Minuta de la Cámara de Senadores, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior (en lo general y en lo particular).

15/12/2017											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	262	199	11		38		11		1		2
Contra	26		2							23	1
Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	209	6	95	53			1	20	3	24	7
Total	497	205	108	53	38	0	12	20	4	47	10

PROMEDIO											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	241.7	182.3	10.0	1.3	36.3	0.0	8.7	0.0	0.7	0.0	2.3
Contra	80.7	0.0	16.7	21.0	0.0	0.0	0.0	8.3	0.7	32.0	2.0
Abstención	17.3	0.0	17.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Quórum	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ausente	158.0	22.0	64.7	30.7	1.7	0.0	3.3	11.7	2.7	15.7	5.7
Total	339.7	182.3	44.0	22.3	36.3	0.0	8.7	8.3	1.33	32	4.33

c. Reforma en Comunicación

Aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 205 votos en pro y 168 en contra, el martes 10 de abril de 2018

10/04/2018											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	196	163			23		10				
Contra	146		61	32				17	1	31	4
Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	111	23	33	19	11		2	4	2	13	4

Aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 205 votos en pro y 168 en contra, el martes 10 de abril de 2018											
10/04/2018											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	205	169	2		24		10				
Contra	168		75	36				18	1	34	4
Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	80	17	17	15	10		2	3	2	10	4
Total	453	186	94	51	34	0	12	21	3	44	8

PROMEDIO											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	200.5	166.0	1.0	0.0	23.5	0.0	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Contra	157.0	0.0	68.0	34.0	0.0	0.0	0.0	17.5	1.0	32.5	4.0
Abstención	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Quórum	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ausente	95.5	20.0	25.0	17.0	10.5	0.0	2.0	3.5	2.0	11.5	4.0
Total	357.5	166.0	69.0	34.0	23.5	0.0	10.0	17.5	1	32.5	4

4. LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores

a. Ley de Remuneraciones

Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Segunda, a la Minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. VOTACIÓN EN LO PARTICULAR											
LOS ARTÍCULOS 1, 2, 3, 5, 6, 7, 7 BIS, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17 Y SEGUNDO TRANSITORIO DEL PROYECTO, RELATIVOS A LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN TÉRMINOS DEL DICTAMEN.											
LOS ARTÍCULOS 52, 54 Y 80 BIS DEL PROYECTO, RELATIVOS A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, EN TÉRMINOS DEL DICTAMEN.											
LOS ARTÍCULOS 217 TER Y 217 QUÁTER DEL PROYECTO, RELATIVOS AL CÓDIGO PENAL FEDERAL, EN TÉRMINOS DEL DICTAMEN.											
05/03/2019											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES

Favor	59				2	3				51	3
Contra	48	12	22	5	1			7	1		
Abstención	5		1		3	1					
Quórum	0										
Ausente	0										
Total	112	12	23	5	6	4	0	7	1	51	3

b. Guardia nacional

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con la Minuta con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.											
27/04/2017											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	127	14	24	5	6	6		8	1	58	5
Contra	0										
Abstención	0										
Quórum	0										
Ausente	0										
Total	127	14	24	5	6	6	0	8	1	58	5

c. Reforma Educativa

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Educación; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.											
VOTACIÓN EN LO GENERAL Y LOS ARTÍCULOS NO RESERVADOS											
30/04/2019											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	95	11		5	5	5		8		56	5
Contra	25		24						1		
Abstención	2	1			1						
Quórum	0										
Ausente	1	1									
Total	123	13	24	5	6	5	0	8	1	56	5

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Educación; y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VOTACIÓN EN LO PARTICULAR DE LOS ARTÍCULOS 3, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO, QUINTO, SÉPTIMO, OCTAVO, NOVENO, DÉCIMO PRIMERO, DÉCIMO SEGUNDO Y LAS FRACCIONES II, INCISOS C), E), SEGUNDO PÁRRAFO Y F); V; IX; PÁRRAFO PRIMERO, INCISO C) EN SU PRIMER PÁRRAFO, INCISOS D), F), G), X; 31, FRACCIÓN I; 73, FRACCIÓN XXV; ARTÍCULOS TRANSITORIOS: SEGUNDO, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO; CUARTO; NOVENO; DÉCIMO PRIMERO; DÉCIMO CUARTO; DÉCIMO QUINTO Y DÉCIMO SEXTO DEL PROYECTO DE DECRETO.

30/04/2019											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favo	81			1	6	6		8		56	4
Contra	39	11	23	4					1		
Abstención	2	2									
Quórum	0										
Ausente	1	1									
Total	123	14	23	5	6	6	0	8	1	56	4

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa.

VOTACIÓN EN LO GENERAL Y LOS ARTÍCULOS NO RESERVADOS

09/05/2019											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favo	97	9		4	6	6		8		59	5
Contra	20		19						1		
Abstención	3	2	1								
Quórum	0										
Ausente	0										
Total	120	11	20	4	6	6	0	8	1	59	5

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Educación y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3º, 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa.

VOTACIÓN EN LO PARTICULAR DE LOS ARTÍCULOS 3º, 31, 73 Y DE LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS RESERVADOS EN TÉRMINOS DEL DICTAMEN.

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favo	97	9		4	6	6		8		59	5
Contra	22	2	19						1		
Abstención	1	1									
Quórum	0										
Ausente	0										
Total	120	12	19	4	6	6	0	8	1	59	5

PROMEDIO											
Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PNA	MC	SP	MRN	PES
Favor	94.0	9.7	0.0	3.3	5.7	5.7	0.0	8.0	0.0	57.0	4.7
Contra	28.0	3.7	22.0	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	0.0
Abstención	2.3	1.7	0.3	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Quórum	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ausente	0.7	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	125.0	15.7	22.3	4.7	6.0	5.7	0.0	8.0	1	57	4.66