

PARTE 4

JUSTICIA Y PROTECCIÓN DE DERECHOS DURANTE Y DESPUÉS DE LA EMERGENCIA

EMERGENCIA Y RIESGOS DE AUTORITARISMO: EL ROL DE LOS JUICIOS ADMINISTRATIVOS COMO GARANTES DEL ESTADO DE DERECHO

Ana Elena FIERRO FERRÁEZ*
Silvana ANDREA LEIVA**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El abuso de poder en democracia*. III. *La rendición de cuentas en México: el intento por controlar el poder*. IV. *La justicia administrativa: una defensa contra la arbitrariedad*. V. *Los juicios administrativos en México*. VI. *Reflexiones finales*. VII. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de la pandemia por el SARS-CoV-2 ha proliferado la emisión de iniciativas del Ejecutivo Federal con una marcada tendencia a la concentración del poder. En los diferentes artículos que conforman este libro se han manifestado los problemas de legalidad que muchos de estos decretos presentan en todos los niveles de gobierno, por ejemplo: las reformas a la normatividad en materia de adquisiciones o la definición arbitraria de proyectos como el Tren Maya o el aeropuerto de Santa Lucía como prioritarios y por tanto exceptuados de la suspensión de trabajos durante la pandemia, o convocatorias fantasmas como la del 26 de marzo de 2020, para atender la emergencia sanitaria del coronavirus como parte del PLAN-DN-III-E, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) para contratar a profesionales de la salud y mano de obra calificada, como trabajadores eventuales, personas de diferentes estados de la República que intentaron postularse denunciaron que en las zonas

* Profesora-investigadora asociada, CIDE.

** Estudiante de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, CIDE.

militares y hospitales les dijeron que “no hay plazas vacantes”, desde el primer día de las convocatorias.¹

Así muchos son los ejemplos de decretos e iniciativas de ley emitidas durante la pandemia que muestran que frente a un escenario incierto y de recursos escasos, los tomadores de decisiones han hecho a un lado los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas, reduciendo frenos y contrapesos y amenazando el régimen democrático, lo que ha puesto en riesgo el marco constitucional. Ante la emergencia de liderazgos populistas, es importante revalorizar las opciones que nuestro sistema jurídico ofrece para contrarrestar la arbitrariedad y proteger el Estado de derecho. Para ello, a partir de un relevamiento del uso de los tribunales administrativos en México entre 2009 y 2017, analizamos el uso y su utilidad como herramientas de rendición de cuentas; sobre todo, a la luz de las medidas que so pretexto de la pandemia han buscado concentrar poder en el Ejecutivo con poca transparencia y eliminando frenos y contrapesos. Finalmente, repasamos los desafíos que aún subsisten para un acceso pleno a la justicia y el empoderamiento ciudadano.

II. EL ABUSO DE PODER EN DEMOCRACIA

En los últimos años, Latinoamérica ha sido testigo de dos procesos paralelos y a la vez trascendentales. Por un lado, muchos países han atravesado procesos de restauración democrática, mientras que, por el otro, han surgido liderazgos “populistas”, que, si bien no son nuevos,² continúan generando desafíos. Aunque no hay un consenso claro sobre el concepto de populismo³, sí existe acuerdo sobre tres características centrales: la exacerbación de la voluntad popular como criterio legitimador del gobierno, la división de la sociedad en “el pueblo” virtuoso y la “élite corrupta”⁴ y la emergencia de un líder en cuya figura convergen los símbolos.⁵

¹ Decretos del 26 de marzo y 30 de abril de 2020, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/>.

² Leaman, David, “Changing Faces of Populism in Latin America: Masks, Makeovers, and Enduring Features”, 2004, pp. 312-326.

³ Roberts, Kenneth. “Populism, political conflict, and grass-roots organization in Latin America”. *Comparative Politics*, 2006, pp. 127.

Mudde, Cas y Kaltwasser, Cristóbal, “Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America”, *Government and Opposition*, núm. 48, 2013, pp. 147-174.

⁴ *Ibidem*, p. 151.

⁵ Finchelstein, Federico, *From Fascism to Populism in History*, University of California Press, 2019.

Aunque el populismo no es intrínsecamente “negativo”,⁶ se advierten ciertos riesgos preocupantes respecto del funcionamiento de la democracia. Particularmente, se ha mencionado que la exacerbación de la voluntad popular como criterio legitimador amenaza el funcionamiento del Estado de derecho, pues la existencia de líderes “plebicitarios”⁷ puede derivar en gobiernos arbitrarios y en la creciente eliminación de los contrapesos institucionales. Siguiendo a Ruth,⁸ la principal amenaza del populismo hacia la democracia se encuentra en la pérdida de “*accountability* horizontal”, es decir, en la erosión de la división de poderes y en el debilitamiento de los derechos individuales.⁹ Teniendo en cuenta la debilidad en las instituciones que caracteriza a la región, la emergencia de los liderazgos populistas pone en riesgo el correcto funcionamiento del Estado constitucional. Tanto México como la región han avanzado, empero, hacia el respeto por los derechos y el fortalecimiento de las instituciones, en especial de la justicia.¹⁰ Sin embargo, subsisten las “democracias delegativas”,¹¹ es decir, gobiernos que, aunque elegidos democráticamente, abusan de sus atribuciones faltando a la supremacía constitucional. Ya hacia fines de los noventa, Collier y Levitsky¹² advertían sobre las democracias “con adjetivos”, dadas las variaciones autoritarias, y Marta Lagos¹³ señala que las democracias hoy se encuentran “detrás de líderes con nombre y apellido”.

⁶ Laclau, Ernesto, “La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana”, *Nueva Sociedad*, 205, Septiembre-octubre 2006, pp. 56-61.

⁷ Weyland, Kurt, “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity?”, *Third world quarterly*, 2003, pp. 1095-1115.,

⁸ Ruth, Saskia, “Populism and the Erosion of Horizontal Accountability in Latin America”, *Political Studies*, vol. 66, núm. 2, 2018, pp. 356-375.

⁹ Panizza, Francisco y Miorelli, Romina, “Populism and democracy in Latin America”, *Ethics & International Affairs*, vol. 23, núm. 1, 2009, pp. 41.

¹⁰ Cadena-Roa, Jorge y Leyva, Miguel, “La consolidación de la democracia en México: avances y desafíos (2000-2006)”, *Estudios Sociológicos*, 2011, pp. 415-462.

Inclán, Silvia e Inclán, María, “Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 12, núm. 26, 2005, pp. 55-82.

¹¹ O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994, pp. 55-69.

¹² Collier, David y Levitsky, Steven, “Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research”, *World Politics*, vol. 49, núm. 3, 1997, pp. 430-451.

¹³ Lagos, Marta, “El fin de la tercera ola de democracias”, 2018, www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf.

Teniendo en cuenta la herencia de hiperpresidencialismo e impunidad que caracteriza a la historia política mexicana,¹⁴ la responsabilidad presidencial continúa en el centro del debate.¹⁵ A pesar de que la apertura democrática post 2000 reforzó la pluralidad, las instituciones y se robustecieron las elecciones, aún persisten serias amenazas a los frenos y contrapesos, centradas casi siempre en las prerrogativas del Poder Ejecutivo.¹⁶ En los últimos años, en México se advierte la tendencia de acciones preocupantes por parte del Ejecutivo nacional¹⁷. Ante el arribo de un líder calificado de populista, como es el caso de Andrés Manuel López Obrador, la discusión en torno a la concentración de poder y al respeto por las instituciones ha recrudecido. María Amparo Casar y José Polo¹⁸ documentan acciones “dudosas” del Ejecutivo en cuanto al respeto por la legalidad y que, con ciertos tintes autoritarios, muestran un desdén hacia los organismos autónomos o los límites judiciales. Algunos decretos de emergencia, por ejemplo, han sido por demás controversiales por amenazar seriamente el contrapeso de otros poderes¹⁹. Estos hechos se enmarcan en un contexto global de desilusión con el sistema democrático: según el Instituto Bennett,²⁰ la desconfianza hacia la democracia ha alcanzado su punto máximo desde 1995, siendo México uno de los países que lidera la tendencia.

¹⁴ Casar, María Amparo, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, *Política y Gobierno*, vol. 15, núm. 2, 2008, pp. 221-270; Weldon, Jeffrey, “Political Sources of “Presidentialism” in Mexico”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258.

¹⁵ Vega, Luis, “La responsabilidad del poder presidencial en México. Un debate actual”. *Teoría y Derecho*, núm. 25, 2019, pp. 105-131.

¹⁶ Ackerman, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007; Negretto, Gabriel, “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 65, núm. 1, 2003, pp. 41-75.

¹⁷ Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). “Más allá del coronavirus: más adjudicaciones directas en 2020”, 16 de abril del 2020, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-abril-2020/>.

¹⁸ Casar, María Amparo y Polo, José, “Sí o sí: me canso ganso”, *Revista Nexos*, julio de 2019, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=43039>.

¹⁹ Infobae. “La polémica iniciativa de AMLO para que Hacienda reasigne el Presupuesto en caso de emergencia económica”, abril de 2020, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/24/la-polemica-iniciativa-de-amlo-para-que-hacienda-reasigne-el-presupuesto-en-caso-de-emergencia-economica/>.

²⁰ Bennet Institute for Public Policy, *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020*. Cambridge, United Kingdom, Centre for the Future of Democracy, 2020.

III. LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO: EL INTENTO POR CONTROLAR EL PODER

Otra de las herencias que aún subsiste es la corrupción. Si bien es cierto que México ha dado grandes pasos con la creación de instituciones como el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA),²¹ la rendición de cuentas sigue siendo un tema pendiente con la ciudadanía, dada la complejidad de su implementación.²² No obstante, a estas alturas es innegable su utilidad para evitar arbitrariedades y controlar al poder,²³ y para asegurar el buen funcionamiento del Estado de derecho.²⁴ Además, teniendo en cuenta que América Latina sigue siendo una de las regiones con mayores índices de corrupción,²⁵ la participación ciudadana se ha vuelto una exigencia impostergable.²⁶ En otras palabras, se trata no sólo ampliar la rendición de cuentas “horizontal”, sino también la rendición de cuentas “vertical”, incluyendo a la sociedad civil.²⁷

En línea con estas ideas, aquí definimos a la rendición de cuentas como un procedimiento bilateral entre una agencia obligada a informar y justificar sus acciones ante un tribunal facultado para sancionarlas.²⁸ Lo que aquí nos ocupa es su utilidad en la protección del Estado de derecho. Como podemos ver, ante el debilitamiento de las instituciones como garantes de la legalidad, es importante resaltar los recursos que el sistema legal ofrece para llenar estos vacíos. Entre los avances más importantes que México ha hecho

²¹ Martínez, Jaime y Ramírez Aguilar, Sofía, “Sistema Nacional Anticorrupción: Voluntad política y exigencia ciudadana”, *Revista Nexos*, abril de 2017, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=31917>.

²² Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, *Cuadernos de Rendición de Cuentas, primer semestre, 2009*, pp. 1-28.

²³ Schedler, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, 2004.

²⁴ Ríos Cazares, Alejandra, “Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho”, en Ackerman, John (coord.), *Política y Gobierno*, vol. 16, núm. 2, 2009, pp. 473-476.

²⁵ Emmerich, Gustavo, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 2, núm. 4, 2004, p. 70.

²⁶ González, José, “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”. *Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 43, 2015, pp. 51-73.

²⁷ Peruzzotti, Enrique, “Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina”, *XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS*, Santo Domingo, 2007, p. 12.

²⁸ Fierro, Ana Elena, *El concepto jurídico de rendición de cuentas*, Tesis doctoral, 2019.

en su lucha contra la impunidad se cuentan la creación del SNA, los Organismos Constitucionales Autónomos (OCA) o las reformas del Poder Judicial. El impulso hacia un nuevo régimen de responsabilidad administrativa, del que nos ocuparemos enseguida, representa un gran paso de madurez institucional en nuestro sistema democrático.

IV. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA: UNA DEFENSA CONTRA LA ARBITRARIEDAD

El uso de los tribunales para dirimir conflictos con el Estado es una tendencia en aumento, en parte por la “pérdida de credibilidad” de la administración pública.²⁹ Si bien en México el procedimiento más utilizado es el juicio de amparo, los tribunales administrativos deben ser revalorizados como mecanismos de control de la autoridad y defensa del Estado de derecho, pues cuentan con formas de reparación más directa y son competentes para resolver casos de corrupción mediante procedimientos de faltas administrativas.

La justicia administrativa es una herramienta en manos de los ciudadanos para combatir abusos por parte de la autoridad. Una clausura injusta, una licitación ilegal o la mala praxis de un médico del seguro social son ejemplos de actos de autoridad que se pueden combatir ante un tribunal administrativo. En México, la justicia administrativa se encuentra inscrita en el artículo 73 de la CPEUM, el cual otorga autonomía al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Al mismo tiempo, el artículo 113 constitucional prevé que estos tribunales sean los responsables de la sustanciación de las faltas administrativas graves, y aquellas que involucren a los particulares.³⁰ De esta forma, y a partir de algunas reformas en los últimos años, la justicia administrativa en México ha adoptado la misión de resolver los sostenidos conflictos de corrupción y de mala praxis en la administración pública. Con la creación del SNA se han intentado ampliar las fronteras de la rendición de cuentas, y se ha procurado robustecer el sistema de responsabilidad administrativa. Desde la reforma del artículo 113 de

²⁹ Perlingeiro, Ricardo, “Desafíos contemporáneos de la justicia administrativa en América Latina”, en García, Adriana y López Ayllón, Sergio (coords.), *Perspectivas comparadas de la justicia administrativa*, México, CIDE, 2017, p. 142.

³⁰ Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015.

la Constitución en 2002 y de su interpretación por parte de la SCJN³¹ se ha promovido una responsabilidad administrativa “directa” y “objetiva”,³² distinta de la antigua concepción basada únicamente en las sanciones y poco garante de los intereses de los particulares.³³

En nuestro sistema jurídico, los tribunales administrativos desempeñan un papel fundamental en el control del poder y la mejora del desempeño de la administración. Estos juicios son importantes controles de la arbitrariedad, pues impiden que los ciudadanos estén sujetos a la voluntad de un líder y puedan frenarlos. Los tribunales administrativos aseguran esta garantía, pues revisan la legalidad de las acciones gubernamentales haciéndolas responsables. Tienen como objetivo aumentar la confianza del público y la credibilidad de las decisiones, promover la equidad y reducir errores a través de la reparación integral.³⁴ Además, su naturaleza adversarial saca a la luz elementos que difícilmente se revelarían en otro tipo de controles: la información es pública y puede trascender a niveles más altos, incluyendo el Poder Legislativo o los medios de comunicación.³⁵

No obstante, y a pesar de sus virtudes, poco se resalta la importancia de la justicia administrativa como herramienta de control del poder. Frente a mecanismos más conocidos como la transparencia o los amparos, los juicios administrativos quedan opacados como garantes del Estado de derecho. Sin embargo, son herramientas a disposición de los ciudadanos, y es justo que sean reconocidas, sobre todo frente al avance de gobiernos “plebicitarios”, poco respetuosos de las instituciones.

³¹ Fierro, Ana Elena y García, Adriana, *Responsabilidad patrimonial del Estado: interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, México, CIDE, 2008.

³² *Ibidem*, p. 13.

³³ Fierro, Ana Elena, “Curso del Sistema Nacional Anticorrupción. El nuevo régimen de responsabilidades administrativas y penales vinculadas a hechos de corrupción”, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Red por la Rendición de Cuentas, 2020, disponible en: <http://mooc.rendiciondecuentas.org.mx/>.

³⁴ Lorne, Sossin y Hoffman, Steven, “The Elusive Search For Accountability: Evaluating Adjudicative Tribunals 2018”, 2018, disponible en: http://www.uwindsor.ca/law/ljacobs/sites/uwindsor.ca.law/ljacobs/files/windsor_yearbook_admin_law_special_issue_2010_final.pdf.

³⁵ Ginsburg, Tom. “Administrative Law and the Judicial Control of Agents in Authoritarian Regimes”, en Ginsburg, Tom y Moustafa, Tamir (eds.), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 58-72.

V. LOS JUICIOS ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO

Hoy en día todas las entidades federativas cuentan con tribunales administrativos en los que se realizan procedimientos jurisdiccionales de control de legalidad, los cuales, recordemos, operan a través de la aplicación de la ley a casos concretos.³⁶ La justicia administrativa cuenta con tres procedimientos de control: los juicios de nulidad, los juicios de responsabilidad patrimonial y los juicios de responsabilidad administrativa.

1. *Juicios de nulidad*: el propósito de estos juicios es asegurar que la actuación del Estado se apegue a la ley, y verificar la concordancia normativa de las competencias que implican el uso de recursos públicos para evitar contradicciones. Idealmente, la sentencia debe establecer las medidas para evitar que la violaciones a las leyes se repitan. Estos juicios³⁷ existen tanto a nivel local como federal. Como puede observarse en la tabla 1, la duración promedio de un juicio de nulidad en la Ciudad de México es de 91 días —tanto en la ley como en el tiempo real—. Sin embargo, para el caso de Morelos, por ejemplo, la ley estima una duración de aproximadamente 81 días, mientras que el tiempo real es de 241 días:

³⁶ Fox, Jonathan, “Transparencia y Rendición de Cuentas”, en Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México, Siglo Veintiuno-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

³⁷ Un juicio de nulidad puede concluir con una sentencia. Esta sentencia en esencia puede tener los siguientes sentidos: sobreseimiento, en estos casos los asuntos concluyen por la falta de algún requisito de forma y el órgano de justicia administrativa (OJA) no entra al análisis del acto de autoridad. Los requisitos de forma se encuentran establecidos en ley y requieren de su estudio independientemente del sentido final del fallo; *nulidad*, en los casos en los que el OJA declara la nulidad del acto impugnado se debe analizar en primer lugar la procedencia del juicio, es decir, se debe eliminar la posibilidad de sobreseer el juicio y en segundo lugar analizar el acto impugnado. Al analizar el acto impugnado si el juzgador detecta que uno de los conceptos de nulidad resulta fundado declara la nulidad del acto y no tiene la obligación de analizar los demás conceptos de nulidad; *validez*, en los casos en los que el OJA reconoce la validez del acto impugnado el juzgador se encuentra obligado a analizar las causales de improcedencia y sobreseimiento y todos y cada uno de los conceptos de nulidad planteados en la demanda. Es decir, para el reconocimiento de validez se requiere del cumplimiento de las etapas de análisis de procedencia y de análisis de más de un concepto de nulidad.

TABLA 1.
 DURACIÓN PROMEDIO DE UN JUICIO DE NULIDAD EN PRIMERA INSTANCIA,
 TIEMPOS EN LEY - TIEMPOS REALES, 2017

<i>Entidad federativa</i>	<i>Tiempo en la ley (número de días)</i>	<i>Tiempo real* (número de días)</i>
Yucatán	240	ND
Puebla	132	ND
Nayarit	110	150
Tamaulipas	95	727
Sinaloa	93	ND
Ciudad de México	91	91
Baja California Sur	90	ND
Sonora	90	90
Michoacán de Ocampo	85	365
Tabasco	84	ND
Estado de Morelos	81	241
Coahuila	69	ND
Campeche	60	60
Durango	60	ND
Baja California	58	ND
Veracruz	52	ND
Chihuahua	38	ND
Guanajuato	35	138
Colima	30	35
Zacatecas	15	90
Promedio (días)	77	191

FUENTE: elaboración propia con información de los TJA actualizada al 22 de septiembre 2018.

* Sólo se tiene información disponible para 12 entidades federativas.

Los juicios de nulidad pueden ser utilizados como herramientas de rendición de cuentas durante la pandemia en cuestiones tales como las adjudicaciones directas de recursos para compras de medicamentos o equipo sanitario que contravienen las leyes o los principios de economía, transparencia y honradez establecidos en el artículo 134 constitucional, por ejemplo: los contratos otorgados a Abastecedora de Insumos para la Salud (Abisalud), una empresa que se encuentra en investigación por parte de las autoridades federales.³⁸ Otro aspecto preocupante de concentración de poder que puede ser combatido por esta vía es el otorgado a los militares so pretexto de la pandemia para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria,³⁹ estas actividades violentan el principio de legalidad al no ser parte de las competencias que el orden jurídico otorga a los militares.

2. *Juicio de responsabilidad patrimonial*: por su parte, los juicios de responsabilidad patrimonial se proponen reparar el daño ocasionado por la actuación u omisión de la administración pública. La Constitución mexicana señala, en su artículo 109, que la responsabilidad patrimonial del Estado resulta de la actividad administrativa irregular, es decir, del ejercicio de competencias que implican el uso de recursos públicos, sobre todo en la prestación de servicios.⁴⁰ La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que la responsabilidad patrimonial encierra en sí misma un “derecho fundamental a una eficiente administración pública”.⁴¹ Así, la responsabilidad patrimonial es otro procedimiento para controlar el poder, pues califica el ejercicio administrativo a fin de determinar tanto su regularidad como el daño causado y el costo de resarcirlo. Este último elemento permite generar los incentivos correctos para evitar la repetición de las actuaciones y, a la larga, mejorar el uso de los recursos. Como se observa en la gráfica 1, Jalisco presenta el mayor número de demandas por responsabilidad patrimonial (249), mientras que en Sinaloa y Durango no se ha recurrido a este tipo de procedimientos:

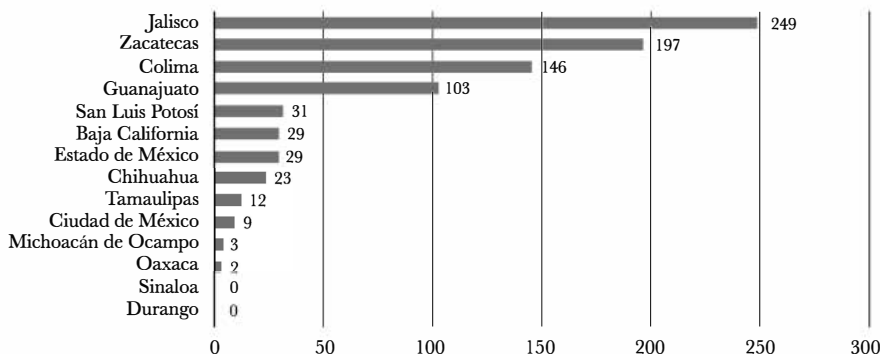
³⁸ Disponible en: <https://contralacorruccion.mx/adjudicaciones-directas-de-ayer-y-hoy/>.

³⁹ Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. *DOF*, 11 de mayo de 2020.

⁴⁰ Fierro, Ana Elena, *El sistema normativo de rendición de cuentas en el ordenamiento jurídico mexicano y el ciclo del gasto*, tesis doctoral, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

⁴¹ RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. SU OBJETIVO Y FINES EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO PÚBLICO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, t. 3, p. 2077.

GRÁFICA 1.
DEMANDAS TOTALES POR RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL
EN LOS TRIBUNALES ESTATALES, 2009-2017



NOTA: Se tiene información relevante del quehacer de los tribunales respecto a las demandas totales por responsabilidad patrimonial en los tribunales estatales sólo para 14 entidades federativas.

FUENTE: elaboración propia.

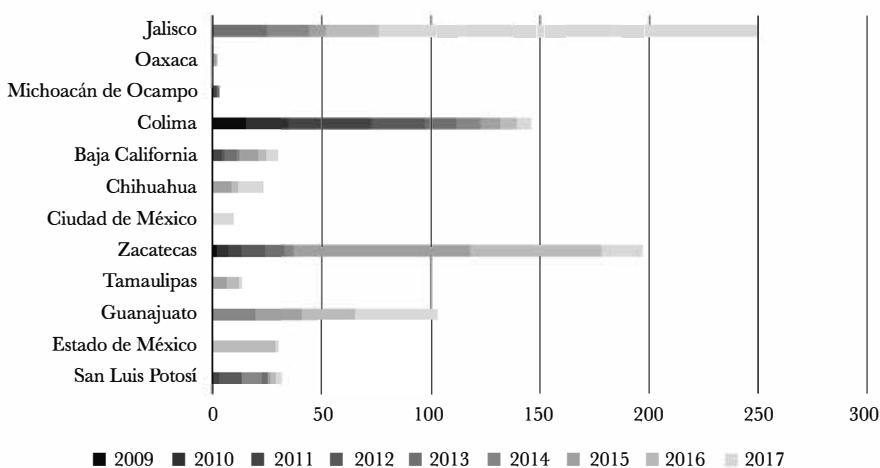
Una de las actuaciones que con frecuencia se demanda a través de los juicios de responsabilidad patrimonial son actividades irregulares en hospitales públicos.⁴² Durante la pandemia, se ha utilizado para apoyar a médicos y enfermeras a quienes no se les proporciona el equipo adecuado para su trabajo. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial también son herramientas poderosas para combatir omisiones del Estado. En el caso de la emergencia causada por COVID-19, la falta de programas de protección en cárceles y centros de migración pueden ser combatidos mediante estos juicios y exigir una reparación integral, que no sólo indemnice a las víctimas, sino ordene medidas para evitar que se repitan las fallas.

3. *Juicios de responsabilidad administrativa*: estos juicios buscan generar un esquema de incentivos para que los servidores públicos actúen de forma virtuosa. Para las faltas graves se prevé una decisión jurisdiccional emitida por una tercera institución, mientras que para las faltas no graves se prevé

⁴² Morsi, Zulema, *De la responsabilidad patrimonial del Estado a la remediación de la actividad irregular*, México, Tirant Lo Blanch, 2019.

una decisión administrativa sujeta a control jurisdiccional.⁴³ Durante el inicio del funcionamiento de este sistema hubo un aumento en los casos, como vemos en la gráfica 2, las demandas por responsabilidad administrativa se incrementaron casi en un 200% en los estados de Jalisco y Zacatecas:

GRÁFICA 2.
 DEMANDAS PRESENTADAS POR AÑO EN TRIBUNALES
 ESTATALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

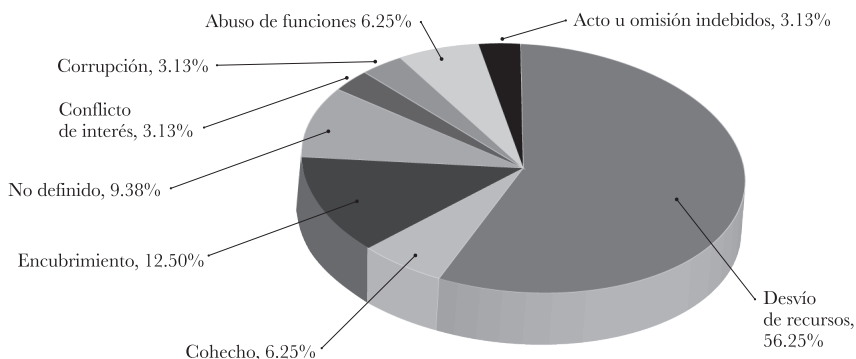


FUENTE: elaboración propia.

Respecto del objeto de las demandas presentadas, hasta 2017, el 56.25% está vinculada al desvío de recursos públicos, mientras que el 12.5 % al encubrimiento y el 6.25% al cohecho (gráfica 3):

⁴³ Mientras que la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) es quien regula la responsabilidad administrativa a nivel nacional, algunas entidades federativas han emitido sus propias leyes en la materia, pero esencialmente siguen los parámetros de la ley general.

GRÁFICA 3.
OBJETO DE LOS EXPEDIENTES POR FALTAS GRAVES



FUENTE: elaboración propia.

Las sanciones también varían según la entidad federativa. En la mayoría de los tribunales existen la suspensión, la destitución y la inhabilitación como sanciones a los servidores públicos. Asimismo, la suspensión de actividades de las empresas particulares que contratan con el gobierno es una de las sanciones menos recurrente:

TABLA 2.
 SANCIONES EXISTENTES EN LOS TRIBUNALES
 DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

<i>Entidad federativa</i>	<i>Apercibimiento, amonestación y multa</i>	<i>Suspensión, destitución e inhabilitación</i>	<i>Indemnizaciones y sanciones pecuniarias</i>	<i>Suspensión de actividades</i>	<i>Disolución de la sociedad</i>
San Luis Potosí	X	X	X		
Guanajuato		X	X		
Durango	X	X	X		
Puebla		X			
Zacatecas	X	X			
Campeche	X	X	X		
Sonora	X	X	X		
Nayarit	X	X			
Baja California	X	X	X		
Coahuila	X	X	X	X	X
Veracruz	X	X	X		X
Michoacán	X	X	X		X
Oaxaca	X	X	X		
Tabasco	X	X	X		
Estado de México	X	X	X		
Guerrero	X	X			
Tamaulipas	X	X	X		X
Baja California Sur	X	X	X		X
Ciudad de México		X			
Yucatán	X	X			
Estado de Morelos	X	X	X		
Jalisco	X	X	X		X
Colima			X		
Sinaloa	X	X	X		
Chihuahua	X	X	X		

FUENTE: elaboración propia.

Desgraciadamente, en los últimos dos años la tendencia en el número de casos ha disminuido. Durante la pandemia es notorio que a pesar de la denuncia de irregularidades y nepotismo no se haga uso de estos procedimientos. Por ejemplo, el caso de la empresa Cyber Robotics Solutions, propiedad de León Manuel Bartlett Álvarez, hijo del titular de la Comisión Federal de Electricidad. Se acordó la adquisición de 20 ventiladores pulmonares con un precio unitario de 65,000 dólares, los más caros de los que se tenga registro a nivel federal.⁴⁴

VI. REFLEXIONES FINALES

La pandemia del SARS-CoV-2 ha puesto a prueba a la democracia y el sistema de controles del Estado de derecho. En estos meses han proliferado iniciativas que buscan concentrar poder en el Ejecutivo y debilitar a los frenos y contrapesos. Así, la emergencia de los liderazgos populistas, a quienes la pandemia les ha venido “como anillo al dedo”, pone sobre la mesa una tarea ineludible: revisar el quehacer del Estado, poniendo énfasis en el correcto funcionamiento de los contrapesos institucionales, en la responsabilidad de los servidores y en el respeto por los derechos fundamentales. En particular, nos urge conocer y reforzar los mecanismos que el orden jurídico ofrece para proteger a los particulares. Estos mecanismos deben contraponerse a los liderazgos que, lejos de canalizar demandas por vías institucionales, exacerbaban la movilización, proponen una división social y evitan los controles. En un contexto de baja confianza en la democracia, con una sociedad desilusionada y excluida, con una emergencia sanitaria, a la que se añade una recesión económica, es importante conocer y revalorizar los mecanismos que el sistema legal ofrece para reparar la relación entre sociedad civil y Estado, y trazar el camino para optimizar estos recursos. Con este ánimo es que hemos repasado la existencia y el uso de los juicios administrativos en tanto mecanismos de rendición de cuentas y protectores del Estado de derecho. En situaciones extraordinarias como la que vivimos, y ante el avance del populismo, contar con tribunales administrativos como parte del sistema de rendición de cuentas, capaz de controlar el ejercicio de la autoridad es una poderosa herramienta contra la arbitrariedad y en favor del Estado constitucional.

⁴⁴ <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-de-ayer-y-hoy/>.

VII. REFERENCIAS

- ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020.
- ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020.
- ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- AYLLÓN, Sergio, y Merino, Mauricio, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, *Cuadernos de Rendición de Cuentas*, primer semestre, 2009.
- Bennet Institute for Public Policy, *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020*, Cambridge, United Kingdom, Centre for the Future of Democracy, 2020.
- CADENA-ROA, Jorge y LEYVA, Miguel, “La consolidación de la democracia en México: avances y desafíos (2000-2006)”, *Estudios Sociológicos*, 2011.
- CASAR, María Amparo, “Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006”, *Política y Gobierno*, vol. 15, núm. 2, 2008.
- CASAR, María Amparo, *Sistema político mexicano*, Oxford University Press, 2015.
- CASAR, María Amparo y Polo, José, “Sí o sí: Me canso ganso”, *Revista Nexos*, julio de 2019, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=43039>.
- CEJUDO, Guillermo, “La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas”, *Cultura de la Rendición de Cuentas*, núm. 12, 2019.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Diagnóstico sobre el estado actual de la justicia administrativa a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción*, octubre de 2017. Disponible en <http://justiciaadministrativa.cide.edu/>.
- COLLIER, David y LEVITSKY, Steven, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, *World Politics*, vol. 49, núm. 3, 1997.
- Constitución Política de los Estados Unidos de México, 2020.

- Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican. 23 de abril de 2020.
- EMMERICH, Gustavo, “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 2, núm. 4, 2004.
- FIERRO, Ana Elena y GARCÍA, A., *Responsabilidad patrimonial del Estado: interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.
- FIERRO, Ana Elena, “El Fortalecimiento del Poder Judicial en las nuevas democracias: Análisis del Caso de la Interpretación de la Responsabilidad Patrimonial del Estado Por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México”, *Latin American and Caribbean Law and Economics Association (ALAC-DE) Annual Papers*. UC Berkeley, 2009.
- FIERRO, Ana Elena, *Visión general de la rendición de cuentas de autoridades electas en el ordenamiento jurídico mexicano*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.
- FIERRO, Ana Elena, *El concepto jurídico de rendición de cuentas*, Tesis doctoral, 2019.
- FIERRO, Ana Elena, “Curso del Sistema Nacional Anticorrupción. El nuevo régimen de responsabilidades administrativas y penales vinculadas a hechos de corrupción”, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Red por la Rendición de Cuentas, 2020, disponible en: <http://mooc.rendiciondecuentas.org.mx/>.
- FINCHELSTEIN, Federico, *From Fascism to Populism in History*, University of California Press, 2019.
- FOX, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas”, en ACKERMAN, John (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México, Siglo Veintiuno-CETA-Cámara de Diputados, LX Legislatura-Universidad de Guadalajara-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- GONZÁLEZ, José, “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”, *Espacios Públicos*, vol. 18, núm. 43, 2015.
- GINSBURG, Tom, “Administrative Law and the Judicial Control of Agents in Authoritarian Regimes”, en GINSBURG, Tom y MOUSTAFA, Tamir (eds.), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

- INCLÁN, Silvia e INCLÁN, María, “Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 12, núm. 26, 2005.
- INFOBAE, “La polémica iniciativa de AMLO para que Hacienda reasigne el Presupuesto en caso de emergencia económica”, abril de 2020, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/24/la-polemica-iniciativa-de-amlo-para-que-hacienda-reasigne-el-presupuesto-en-caso-de-emergencia-economica/>.
- Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, “El Sistema Nacional Anticorrupción: Avances en la implementación”, *Notas Estratégicas*, vol. 28, 2018.
- KITROSSER, Heidi, *Reclaiming accountability: transparency, executive power, and the U.S. Constitution*, Chicago, The University of Chicago Press, 2018.
- LACLAU, Ernesto, “La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana”, *Nueva Sociedad*, 205, septiembre-octubre de 2006.
- LAGOS, Marta, “El fin de la tercera ola de democracias”, 2018, disponible en: www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf.
- Latinobarómetro, *Informe 2018*, 2018, disponible en: <https://www.latinobarometro.org/>.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, 2019.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2017.
- Ley General de Salud, 2020.
- LEAMAN, David, “Changing Faces of Populism in Latin America: Masks, makeovers, and enduring features”, 2004.
- LEVITSKY, Steven, y LOXTON, James, “Populism and competitive authoritarianism in the Andes”, *Democratization*, vol. 20, núm. 1, 2013.
- LORNE, Sossin y HOFFMAN, Steven, “The Elusive Search For Accountability: Evaluating Adjudicative Tribunals 2018”, 2018, http://www.uwindsor.ca/law/ljacobs/sites/uwindsor.ca.law.ljacobs/files/windsor_yearbook_admin_law_special_issue_2010_final.pdf.
- Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), “Más allá del coronavirus: más adjudicaciones directas en 2020”, 16 de abril del 2020, disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-abril-2020/>.
- MARTÍNEZ, Jaime y RAMÍREZ AGUILAR, Sofía, “Sistema Nacional Anticorrupción: voluntad política y exigencia ciudadana”, *Revista Nexos*, abril de 2017, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=31917>.

- MORSI, Zulema, *De la responsabilidad patrimonial del Estado a la remediación de la actividad irregular*, México, Tirant Lo Blanch, 2019.
- MOUFFE, Chantal, “La fin du politique et le défi du populisme de droite”, *Revue du Mauss*, núm. 20, 2002.
- MOUFFE, Chantal, “Hegemony, Democracy, Agonism and Journalism”, *Journalism studies*, núm. 6, 2006.
- MUDDE, Cas y KALTWASSER, Cristóbal, “Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America”, *Government and Opposition*, núm. 48, 2013.
- NEGRETTO, Gabriel, “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 65, núm. 1, 2003.
- O’DONNELL, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994.
- PANIZZA, Francisco, y MIORELLI, Romina, “Populism and democracy in Latin America”, *Ethics & International Affairs*, vol. 23, núm. 1, 2009.
- PERLINGEIRO, Ricardo, “Desafíos contemporáneos de la justicia administrativa en América Latina”, en GARCÍA, Adriana y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coords.), *wPerspectivas comparadas de la justicia administrativa*, México, CIDE, 2017.
- PERUZZOTTI, Enrique, “Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina”. *XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, Santo Domingo*, 2007.
- RÍOS CAZARES, Alejandra, “Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho”, en ACKERMAN, John (coord.), *Política y Gobierno*, vol. 16, núm. 2, 2009.
- ROBERTS, Kenneth, “Populism, Political Conflict, and Grass-Roots Organization in Latin America”, *Comparative Politics*, 2006.
- RUTH, Saskia, “Populism and the Erosion of Horizontal Accountability in Latin America”, *Political Studies*, vol. 66, núm. 2, 2018.
- SCHEDLER, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, 2004.
- SCHNELL, Sabina, “Cheap talk or incredible commitment? (Mis)calculating transparency and anti-corruption”, *Governance*, vol. 31, núm. 3, 2018,.
- TESIS XVI.1o.A.T./14 A, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2007, t. XXV.
- VEGA, Luis, “La responsabilidad del poder presidencial en México. Un debate actual”, *Teoría y Derecho*, núm. 25, 2019.

- VELÁZQUEZ, Salvador, “La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México”, *Argumentos: Estudios Críticos de la Sociedad*, 2017.
- VERGARA, Camila, “Populism as Plebeian Politics: Inequality, Domination, and Popular Empowerment”, *Journal of Political Philosophy*, vol. 28, núm. 2, 2020.
- WELDON, Jeffrey, “Political Sources of “Presidencialismo” in Mexico”, en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997.
- WEYLAND, Kurt, “Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: How Much Affinity?”, *Third World Quarterly*, 2003.