

Derechos humanos y democracia en la construcción del Estado Constitucional en México

Enrique Uribe Arzate*
Hiram Raúl Piña Libien**

Sumario: *I. Introducción, II. La protección multinivel y el bloque de constitucionalidad en México, III. Derechos humanos: La reforma constitucional de 2011, IV. Sistema electoral: La reforma constitucional de 2014, V. Mecanismos de participación ciudadana y el control del poder, VI. La democracia necesaria / posible para México, VII. Referencias.*

i. Introducción

Los dos grandes conceptos que sirven para el asiento del Estado Constitucional son la garantía plena de los derechos humanos y el control del poder;¹ dicho técnicamente, para que una sociedad

¹ “En una sociedad moderna y dinámica las relaciones entre los poderes constituyen una garantía para los ciudadanos, en tanto que aplican formas de control eficaces. Aquí reside la esencia del Estado de derecho. El constitucionalismo moderno ha tenido como eje la defensa de la libertad y como consecuencia la limitación del poder. Esto, desde luego, implica establecer una amplia gama de instrumentos de control”, Valadés, 1998: 150.

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

** Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México; profesor de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México.

viva en un Estado constitucional, es necesario que el sistema normativo-constitucional establezca los mecanismos jurídicos y de preferencia jurisdiccionales, para que los habitantes tengan la certeza de que sus derechos serán invariablemente salvaguardados; asimismo, el ordenamiento jurídico del Estado debe prever los procesos constitucionales accesibles, viables y eficaces para evitar y, en su caso, remediar el abuso de poder.

De esta enunciación es posible que cada sociedad saque sus propias conclusiones en relación con el tipo de Estado en que vive y, en consecuencia, con la forma de ejercicio del poder público y, a la vez, pueda advertir los alcances reales de la defensa y disfrute de los derechos de los habitantes.

Además de las dos condiciones referidas, el Estado constitucional tiene una premisa adicional en el ejercicio del poder público que se materializa en los ejercicios democráticos que condensan la práctica más evidente y natural de los derechos humanos; *id. est.*, por sólo citar un ejemplo en el marco de los derechos civiles y políticos, es inconcuso que el derecho de asociación no es un asunto meramente declarativo, pues su actualización, más allá de la prédica de la norma, requiere un ejercicio vivencial, cotidiano, que patentice la existencia metanormativa de este derecho. Así, en la democracia todos los derechos humanos tienen su vía natural de expresión y el mejor instrumento para su concreción; es impensable un derecho humano ajeno a este escenario o exento de la participación de los habitantes, justamente porque el disfrute de estos derechos esenciales se oxigena con la socialización y la visibilidad que permite la democracia.

El mismo aserto se puede incluso afirmar en sentido contrario: la democracia sólo es posible si los derechos humanos están asegurados y si quienes detentan el ejercicio del poder público son limitados y controlados.² Con esto, la perspectiva sobre los derechos humanos tiene que ser *a fortiori*, integral y holística.

2 Las referencias a dicha condición tienen ya tiempo en la preocupación de los estudiosos de la realidad mexicana. Uno de ellos dijo: “La primera pre-

Con la ecuación que se puede ensayar entre derechos humanos, control del poder y democracia, la estrategia para el diseño y arribo a un escenario garante de los primeros no debe pasar por alto los aspectos técnicos —aparentemente nimios e inocuos— de todo proceso democrático, continuado, permanente, perfectible, que tiene —y debe tener— en los habitantes sus más exigentes actores; por lo mismo, en el trazado teórico de esta afirmación, la democracia está identificada con una dimensión cotidiana del gobierno de los iguales que se materializa y visibiliza en la práctica corriente del poder público, en cualquiera de sus ámbitos y manifestaciones.

Así las cosas, la relación inescindible entre derechos humanos, control del poder y democracia, puede situar cualquiera de los tres factores en el orden que se desee; el resultado será previsiblemente el mismo.

Veamos algunas combinaciones.

1. Derechos humanos-control del poder-democracia

Si el mayor interés del Estado se ubica en la garantía plena de los derechos humanos, podemos estar seguros de encontrarnos frente a un Estado constitucional que, en consecuencia, instrumentará los mecanismos para el control de quienes ejercen las potestades; estos dos factores juntos empujarán casi naturalmente a esa sociedad a prácticas democráticas que son infaltables para asegurar los derechos de los habitantes. Desde luego, las variantes

misa consiste en señalar que no es posible transformación ni modernización económica alguna, si previamente no se modernizan las instituciones jurídicas y políticas nacionales. La segunda nos indica que para la realización de una transición a la democracia exitosa y para una consolidación democrática necesitamos las normas constitucionales congruentes con los procedimientos democráticos y con el respeto y la garantía de los derechos fundamentales”; Cárdenas Gracia, 1996: 9.

de los ejercicios democráticos condicionarán, en gran medida, el éxito de los dos propósitos previos; *id. est.*, sin democracia auténtica, el respeto a los derechos humanos es una tarea mediatizada, próxima al engaño institucionalizado (*vgr.*, recomendaciones de los organismos de derechos humanos que no se aceptan o no se cumplen; un sistema anticorrupción inoperante) y el control del poder se vuelve algo cercano a la simulación y el encubrimiento.

2. Control del poder-derechos humanos-democracia

Si la atención se focaliza en el control del poder (particularmente cuando se intenta superar periodos de corrupción desbordada), el Estado se vuelve necesariamente proclive a los ejercicios de apelación directa al pueblo, mediante la operación de instrumentos de claro propósito legitimador como el referéndum, el plebiscito o la consulta popular. En este caso, el Estado se vuelve un poco más rígido en la aplicación de los mecanismos de control del poder, pero no está exento de los riesgos y la tentación de las prácticas autoritarias; por eso, la suma de control y derechos humanos será igual a democracia sí y sólo sí, en la actualización de los procesos constitucionales de control del poder, la garantía de los derechos humanos cumple la tarea de irremplazable contrapeso.

3. Democracia-control del poder-derechos humanos

En este escenario, la apuesta por los ejercicios democráticos (tanto en la vía instrumental-electoral, como en la dimensión cotidiana del ejercicio del poder) muestra lo que, en muchos sentidos, podemos tomar como la base natural de cualquier Estado que asume el compromiso por los derechos humanos y el control del poder. Lo que aquí podemos destacar es la posición lógica de un

asiento teórico y vivencial como es la democracia y su consecuen-te e inmediata materialización en un control del poder irrestricto; lo que sigue y debe seguir, desde el plano epistemológico y en la vida de todos los días, es la garantía absoluta de los derechos de los habitantes.

De lo que aquí hemos avizorado podemos desprender una afirmación general y concreta: la liga entre los derechos huma-nos, el control del poder y la democracia es visible, comprensible y atendible, sólo desde una perspectiva unidimensional, axial y monolítica. Esto se explica mejor si decimos que, entre los tres elementos citados, no puede haber orden de prelación, porque si ne-cesariamente alguno de ellos debe ocupar un lugar de preeminencia, los otros dos sufren un inevitable aminoramiento y, con ello, el modelo se vuelve asimétrico, inestable, pronto al fracaso.

Con este breve ejercicio introductorio, el análisis del estado que guarda la cuestión en México, sirve para evidenciar que el apuntalamiento de la democracia y su vivencia cotidiana, la garan-tía de los derechos humanos —fuertemente instrumentada— y el control del poder como premisa y tarea inexcusable del Estado, necesita ser afianzado desde un modelo de Estado constitucional, democrático, social, humanista. Incluso, sin ser necesarios tantos adjetivos, el Estado mexicano —como cualquier otro de la región latinoamericana, lastrado por la miseria y las injusticias—, tiene que ser *per definitionem* un Estado constitucional —nada más, pero tampoco menos.

En la búsqueda de estos horizontes hermenéuticos renovados, la garantía de los derechos humanos, tantas veces citada por la doctrina, tiene que orientar sus esfuerzos hacia los mejores esce-narios y las vías más accesibles para tan encomiable propósito. En este orden de ideas, es claro que el piso inmediato para la referida garantía se encuentra y corresponde al Estado —garante prima-rio de los derechos humanos—, pero también es irrefutable que en el escenario que nos ha tocado vivir, ningún Estado tiene la capacidad para asegurar a plenitud los derechos de sus habitantes, con las herramientas jurídicas (limitadas y frágiles) y los tribuna-

les domésticos (acotados y precarios) que tienen reconocida esa competencia en el contexto nacional.

Por esta razón, las reiteradas referencias a la protección metaestatal de los derechos humanos, es en general admitida por los tratadistas como el escenario insoslayable en tan relevante tarea del Estado. En todo caso, la discusión científica se ha ubicado en inicio de este propósito de las sociedades contemporáneas; esto significa que, lejos de discutir sobre la necesidad de contar con el respaldo de tribunales y corte internacionales para la garantía de los derechos humanos, el centro de la cuestión tiene que ver con el orden de importancia o de intervención de esos órganos internacionales en los temas que requieren una protección eficaz. ¿En qué momento deben intervenir las cortes y tribunales internacionales ante la violación a derechos humanos en un país determinado? ¿Es suficiente una intervención hasta que se hayan agotado los recursos domésticos? ¿Es plausible una intervención en paralelo o incluso de tipo preventivo?

Intentaremos esbozar algunas respuestas desde el análisis de la protección multinivel de los derechos humanos.

ii. La protección multinivel y el bloque de constitucionalidad en México

Desde luego, la idea nuclear que sostiene al Estado constitucional es la garantía de los derechos humanos. En el entramado de esta cuestión, el control del poder es un asunto que se debe entender imbricado y consustancial a la garantía de los precitados derechos; de igual forma, con el control del poder, el aseguramiento de los derechos humanos tiene que ser un asunto natural, cotidiano. Cuando esto no ocurre, tenemos que hacer ensayos heurísticos distintos, novedosos, inéditos.

En abono a lo que dijimos en el apartado anterior, podemos afirmar que la democracia es el único modelo político defendible, desde el fin superior que las sociedades humanas tienen como

búsqueda suprema común. Llegados a este punto, desde una perspectiva metaestatal, el derecho internacional de los derechos humanos desborda naturalmente, sin mayor alegato, las fronteras y límites que el derecho nacional reconoce y defiende desde la ortodoxia ya caduca del monismo estatal.

En la sumatoria de los procesos constitucionales que prevé el ordenamiento jurídico del Estado, el resultado es poco menos que desalentador, pues en México la más eficaz, que es el juicio de amparo, está reservada a pocos ciudadanos, por lo cual esta garantía está ciertamente limitada; de los otros procedimientos no jurisdiccionales poco podemos decir que no sea el entendible esfuerzo que representan para buscar otras vías para la defensa de los derechos humanos; sin embargo, la protección no jurisdiccional tiene limitaciones de origen que impiden un acceso puntual, franco a la garantía de los derechos de los habitantes.

En cuanto a lo primero, el juicio de amparo delineado en los artículos 103 y 107 de la Constitución mexicana, se endereza contra actos de autoridad que violen derechos constitucionales de los habitantes; esto se materializa en un proceso constitucional de alto rigor técnico que necesariamente requiere el patrocinio de un abogado especialista en el tema; en consecuencia, a pesar de las muchas violaciones que es posible advertir en el contexto de los derechos constitucionales, muy pocos ciudadanos tienen acceso a este medio jurisdiccional de impugnación de los actos de autoridad, pues resulta caro y su tramitación demanda una elevada exigencia técnica, y a veces ni siquiera los abogados especialistas pueden ofrecer alguna previsible certidumbre sobre el resultado. Por este carácter tan selectivo en la práctica, la reforma de 2014 dio nacimiento a dos tipos de amparo que se conocen como el amparo adhesivo y el amparo colectivo, que tam-poco han echado raíces.

Por su parte, desde 1992 (fecha de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos) el sistema de protección no jurisdiccional ha tejido una amplia red de organismos públicos para dicha tarea; así, además de la Comisión Nacional en la materia, existen 32 co-

misiones locales de derechos humanos (31 en los estados y una más en la Ciudad de México); además, en algunos estados, en apoyo a la tarea de la Comisión Estatal de Derechos Humanos se han establecido oficinas municipales *ex profeso*; por citar un ejemplo, el Estado de México tiene 125 órganos municipales de derechos humanos, en igual número de municipios.

Por eso, es oportuno mencionar que, ante las preocupantes limitaciones ínsitas en los procesos jurisdiccionales y no jurisdiccionales, México tiene que volver la mirada hacia el contexto metaestatal, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha marcado interesantes rutas a seguir por los jueces mexicanos y, desde, luego, ha servido para impulsar reformas constitucionales a favor de los derechos de los habitantes. De sobra son conocidos los casos de Rosendo Radilla Pacheco y el llamado Campo algodonero, donde la CoIDH hizo pronunciamientos de indudable relieve, porque México forma parte del régimen interamericano de protección de los derechos humanos.³

La fragilidad inherente al sistema de protección de derechos humanos de México hace propicia la tendencia a la apertura y búsqueda de otras alternativas para beneficio de los habitantes.

3 Paralelamente México es parte del denominado régimen interamericano de protección de la democracia, que se fundamenta en el Protocolo de Cartagena de Indias del 5 de diciembre de 1985, por medio del cual se modificaron diversas disposiciones de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Entre los objetivos que persigue, se encuentra la promoción y consolidación de la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención. Disponible en <https://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-50_Protocolo_de_Cartagena_de_Indias.htm>. Adicionalmente, el protocolo se colma con el Compromiso de Santiago (1991), la Resolución 1080 de la Asamblea General de Estados Americanos (1991), el Protocolo de Washington (1992) y la Carta Democrática Interamericana (2001). En una visión de conjunto, los regímenes interamericanos de protección de los derechos humanos y de la democracia, constituyen una multiplicidad de instrumentos e instituciones jurídicas que ejercen influencia en el ámbito del bloque de constitucionalidad mediante su introducción como bloque de convencionalidad.

De este modo, lo que la doctrina conoce como el bloque de constitucionalidad ha sido fortalecido recientemente con la configuración del bloque de convencionalidad y ambos coadyuvan en distintos momentos procesales a la garantía de los derechos humanos.

Es de suma importancia precisar los alcances de ambos conceptos, pues la doctrina y, evidentemente, la *praxis* de los operadores jurídicos todavía no han definido con certeza los alcances de este gran sistema de protección. En primer término, diremos que el bloque de constitucionalidad es una locución de acusada pertinencia en la defensa de los derechos humanos, pues el axioma de la naturaleza constitucional de otros ordenamientos formalmente distintos a la Carta Magna es de gran ayuda en este propósito que inicialmente se referencia en el *corpus* constitucional, pero que debe alimentarse de las prescripciones normativas de otras leyes. En México, una interpretación primaria del contenido del primer párrafo del Artículo 133, corrobora lo aquí señalado. Dice así el citado párrafo:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

Cuando el texto en cita se refiere a la “Ley Suprema de toda la Unión”, es razonable deducir que la *unicidad* de esa ley suprema comprende al menos los tres elementos que, de manera taxativa, refiere, es decir, constitución, leyes del congreso y tratados internacionales; en México esto es el bloque de constitucionalidad; *prima facie*, se trata de un sistema completo, integral, que no puede dejar espacio a la duda y, menos aún, puede ser omisa en la protección eficaz del entramado de derechos humanos que la

propia constitución, leyes y tratados reconocen y formalmente garantizan.

Sin embargo, a pesar de esta contundencia y claridad jurídica, el bloque de constitucionalidad es todavía una idea incipiente, que, en la práctica de todos los días, deja entrever las inconsistencias de un sistema de protección a derechos humanos que, por una parte, reserva el control de la constitucionalidad a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación (el amparo es federal) y, por otra, auspicia la protección difusa, según lo preceptuado por el Artículo 1 de la constitución que señala:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

Si todas las autoridades deben garantizar los derechos humanos, falta resolver la contradicción que significa la clara limitación al desarrollo de lo que se ha llamado la *justicia constitucional local*, que supone que los órganos jurisdiccionales locales están habilitados y son competentes para intervenir (en una tarea de control difuso) en la protección de los derechos humanos.

Así las cosas, la crítica más clara y abierta a este sistema de protección es su ambivalencia y contradicción; la jurisdicción constitucional es formalmente federal (entiéndase, de doble plano competencial: federal y local), pero, en la práctica, se vive una justicia constitucional de tipo “central” que reserva a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) las acciones de inconstitucionalidad y solución de las controversias constitucionales (Artículo 105 de la constitución), como si en las entidades federativas no hubiera capacidad para coadyuvar y participar con clara jurisdicción y competencia en estas cuestiones que atañen a toda la nación.

Ante la falta de claridad en la forma de operación de este importante aspecto de la vida nacional, es entendible que la cosa juzgada y lo que, en principio, debiera ser el carácter terminal de la jurisdicción nacional, sean soslayadas en asuntos de gravedad inocultable y que las instancias internacionales — concretamente la CoIDH— deban ser los órganos de decisión final. Aquí se alcanza a mirar la pertinencia del control de convencionalidad y su necesaria aproximación al control de constitucionalidad esta-fermo y poco creíble.

En lo que toca al bloque de convencionalidad, es pertinente decir que este concepto engloba a la Convención Americana de Derechos Humanos, las sentencias de la CoIDH y los demás instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que para su garantía la corte estime importantes.

Como podemos ver, la garantía de los derechos humanos requiere ser alimentada desde estos dos horizontes; por un lado, es necesaria la construcción de un eficaz sistema de control constitucional y, por otro, hace falta fortalecer el mecanismo doméstico por la vía de la convergencia del control de convencionalidad que, como veremos, es la misma tarea con una perspectiva internacional. Para dejar claro lo que aquí señalamos, el bloque de constitucionalidad incluye a los tratados internacionales y, con esto, el vínculo con este bloque es evidente; el desfaseamiento entre los dos sistemas de control tiene lugar a partir de los alcances

competenciales de los operadores jurídicos al interior del Estado; esto es, que si la ley reconoce competencia difusa a los jueces, el control de convencionalidad puede permear fácilmente hasta las jurisdicciones domésticas más modestas del Estado; si, por el contrario, el control es concentrado, la convencionalidad se convierte en un asunto típico de apelación en los planos superiores de la judicatura, porque solamente los tribunales o cortes constitucionales tendrían esta facultad de aplicación de las normas de plano internacional.

De lo aquí dicho, es fácil advertir la compleja urdimbre de los dos bloques citados; México tiene un escenario que incrementa su complejidad por la dualidad competencial que tiene a partir del modelo federal de su organización jurídico-política y, por otra parte, a partir de la dualidad constitucionalidad/convencionalidad, de tipo concentrado/difuso que la constitución y las leyes reconocen a múltiples órganos locales y federales.

Un ensayo aconsejable para la aproximación y concreción de los diferentes *corpus* de los bloques de constitucionalidad/convencionalidad es la apertura de la garantía de los derechos humanos por la vía de la interpretación de los contenidos constitucionales; un buen inicio está dado por lo que dice el Artículo 10 de la constitución ya citado: todos los jueces deben garantizar los derechos humanos, por tanto, la garantía de los derechos humanos tiene que partir, desde el inicio, de una protección multinivel operada sin distinción por la jurisdicción doméstica en sus diferentes ámbitos competenciales.

En el caso mexicano, es importante mencionar que desde 1999 la CoIDH, mediante diversas resoluciones y sentencias, ha irrumpido positivamente en la reconfiguración del sistema jurídico, lo que es visible no sólo desde el punto de vista del sistema de fuentes, sino también al marcar los contenidos que deben ser plasmados en el texto constitucional.

Por ejemplo, cabe señalar la sentencia pronunciada el 6 de agosto de 2008, a través de la cual se resolvió el caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos por la violación de los

derechos de participación política, debido a “la inexistencia en el ámbito interno de un recurso sencillo y efectivo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos y el consecuente impedimento para que Jorge Castañeda Gutman [...] inscribiera su candidatura independiente a la Presidencia de México para las elecciones que se celebraron en julio de 2006”.⁴

No menos importante es la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2009 en el marco del emblemático caso Rosendo Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos, por la violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida, así como a los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la obligación de respetar y garantizar, y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno respecto de la tipificación del delito de desaparición forzada de personas, contenidos en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, cuyos impactos se vieron reflejados en las reformas constitucionales de 2011 en materia de derechos humanos y juicio de amparo.⁵

Este par de antecedentes han determinado el rumbo del contexto democrático del Estado mexicano en el primer cuarto del siglo xxi. El primero de ellos ha repercutido positivamente en el ámbito político-electoral mediante la introducción y operación de la figura de candidaturas independientes, en tanto que el segundo incidió primeramente en la implementación de reformas constitucionales de gran calado para desarticular arquetipos de-

4 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf>.

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de noviembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf>.

cimonónicos sobre la concepción de las libertades, los derechos y sus garantías; enseguida, posibilitó reconceptualizar el papel del Estado frente a esas libertades y derechos, para situarlo como el responsable de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

iii. Derechos Humanos: la reforma constitucional de 2011

Todo lo que hasta aquí hemos señalado tiene su referencia más próxima en la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, en la cual el Artículo 1 fue sustancialmente modificado, como leemos a continuación:

Texto reformado	Texto Vigente
Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes del 11 de junio de 2011.	Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos después del 11 de junio de 2011.
En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.	En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Derechos humanos y democracia en la construcción
del Estado Constitucional en México

Texto reformado	Texto Vigente
	<p>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</p> <p>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</p>

En el proceso de gestación de esta reforma tan relevante,⁶ advertimos la necesidad de dar un giro sustancial en la concepción de los derechos humanos —hasta entonces llamadas garantías— y en la apertura a la protección más amplia con base en lo prescrito por los tratados internacionales a partir del principio *pro-homine*.

Para México, esta reforma constitucional marcó un momento de suma relevancia para la protección de los derechos humanos, con base en las siguientes consideraciones: en primer término, el uso adecuado del lenguaje jurídico dio su lugar a las garantías como mecanismos de aseguramiento de los derechos humanos;

6 El debate de este proceso legislativo que concluyó en la modificación de la denominación del Capítulo I del Título Primero y la reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede verse en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOF_10jun11.pdf>.

además, abrió el canal de comunicación entre los ordenamientos nacionales e internacionales en la materia para favorecer la protección de las personas; en tercer lugar, dio apertura al control de convencionalidad, al permitir (obligar) a las autoridades la invocación de tratados internacionales para la garantía de los derechos humanos.

Esta reforma hizo visibles varios principios que han sido citados reiteradamente por la doctrina; *vgr.*, el principio *pro-homine*, en virtud del cual las autoridades deben procurar la aplicación del ordenamiento que prescriba la protección más amplia de los derechos humanos; también podemos citar el principio de interpretación (conforme a la constitución y los tratados internacionales) en el propósito y la convicción de que estos corpus abrigan de mejor manera la garantía de los multi-citados derechos de los habitantes.

A partir de esta relevante reforma constitucional, México ha intentado enderezar la ruta hacia el respeto irrestricto de los derechos humanos; sin embargo, la dimensión nominal de los derechos y sus garantías ha chocado abiertamente con una realidad que no ha alcanzado a instrumentar los mecanismos e instancias correspondientes, cuidadosamente detallados para hacer que esos derechos esenciales sean respetados y garantizados sin restricción ni límites en la vida cotidiana.

Como podemos ver, la concreción de este nuevo andamiaje constitucional tendría que haber sido completada con una reforma de orden estructural-orgánico y competencial, que diera luz y certidumbre al disfrute pleno de los derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados. Aquí es justamente donde enderezamos nuestra crítica a la visión limitada que impera lamentablemente en la materia que nos ocupa; la vertiente nominal y formalista que ha engarzado derechos humanos de última generación poco puede avanzar sin el soporte del instrumental adecuado para llevar a la praxis cotidiana del ejercicio del poder estos derechos esenciales; peor aún, si luego de la magnífica expansión de los derechos humanos en el mundo, no hemos

puesto en claro cómo éstos se pueden/deben asegurar desde las exigencias ciudadanas. En concreto, diremos que, luego de la ma-nufactura constitucional-legal de tipo declarativo-prescriptivo, los derechos humanos están todavía lejos del alcance de la mano de los ciudadanos comunes en México.

Algunas de las razones para afirmar lo anterior se basan en la ausencia y/o insuficiencia de las políticas públicas para auspiciar la apropiación de los derechos humanos; en este sentido, los programas sociales y asistenciales siguen lastrados por la vocación proselitista-utilitaria más descarada que partidos políticos de cualquier color afianzan en los procesos electorales. La otra falta se hace evidente en la insuficiencia de instrumentos de naturaleza constitucional-jurisdiccional que ofrezcan alguna posibilidad de apropiación de los derechos humanos a ciudadanos inermes y muchas veces carentes de legitimación para plantear alguna posible inconstitucionalidad (por exceso o vacío); cualquier alegato contra el abuso de poder o la inactividad de los titulares de los órganos del Estado demanda una fuerte exigencia en la legitimación activa, cuando no están de plano canceladas a los ciudadanos.

Éste es el drama de los derechos humanos en México: recios y progresivos en el discurso y en el papel, pero anquilosados e inalcanzables en la vida diaria.⁷ Es claro que con esto la democracia es otra ficción o, en el mejor de los casos, un ensayo torpe e inacabado que los actores políticos no han comprendido como algo más que sus periódicos debates para el relevo de personas en los órganos del Estado.

En la visión prospectiva que de aquí se debe arrojar como propuesta para previsibles desarrollos futuros, nos parece que el binomio derechos humanos y democracia solamente será posible

7 “De lo anterior se desprende que la existencia de los derechos fundamentales tendrá poca importancia si de hecho no pueden ser disfrutados por una gran masa de nuestras democracias occidentales, por lo que el asunto de la justicia distributiva debe estar sometida a un control democrático”, Ruiz Rodríguez, 2014: 102.

como vivencia y realidad, si el disfrute de cualquier derecho esencial es viable, a pesar de todo el catálogo de obstáculos que deban ser superados. En este luengo propósito, como asunto de la cotidianidad, el avance en los ejercicios democráticos es el motor inherente e infaltable de la garantía de cualquier derecho humano.

Para no perder las ideas hilvanadas en los párrafos que preceden, podemos afirmar que, en la adopción de políticas públicas para los derechos humanos, los procesos de consulta democrática, abierta a la sociedad, son la médula misma del contenido de los programas que se puedan y deban instrumentar; ergo, decir “planeación democrática” es un pleonasma, pues al seno del Estado garante de los derechos humanos ninguna política pública y ningún plan para la cosa pública pueden gestarse al margen de la opinión y sugerencias de los habitantes, capacitados y especializados en las áreas que atiende el gobierno; *vgr.*, pobreza, marginación, grupos vulnerables, mujeres, indígenas, seguridad, corrupción; nada de esto se puede armar artificialmente, de espaldas a la opinión pública y bajo la guía de los tecnócratas, por lo general, ajenos a lo que planean.

En lo que toca a los procedimientos de orden constitucional para el aseguramiento de los derechos humanos, el argumento de mayor contundencia es que, ante la gran variedad y tipos de derechos humanos, los pocos procedimientos que se han consagrado desde el derecho procesal constitucional resultan insuficientes; así, el amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las contro-versias constitucionales constituyen la mínima expresión de una cauda de instrumentos de naturaleza jurisdiccional que deben ser diseñados para que los derechos inmanentes a la persona humana

8 “Los ciudadanos pueden equivocarse y adoptar decisiones tiránicas, es cierto, pero esta posibilidad también existe cuando el procedimiento de decisión es el jurisdiccional. Con la diferencia de que el procedimiento democrático tiene un valor (moral) del que este último carece. Es más, la probabilidad de alcanzar decisiones correctas es mayor cuantas más personas intervienen en el proceso de decisión siempre que lo hagan en forma reflexiva y sujeta a debate público”, Ruiz Soroa, 2010: 30 y 31.

dejen de ser esperanza e ilusión y se transformen en el gran discurso y realidad del Estado constitucional en forja. La democratización de los derechos humanos tiene el más hondo significado y es, sin lugar a dudas, la mayor apuesta de este siglo que parece no caminar en sintonía con la dureza de la realidad; solamente la democracia, con todo y sus limitaciones e imperfecciones, puede insuflar la legitimidad que la garantía de los derechos humanos necesita.⁹

iv. Sistema electoral: la reforma constitucional de 2014

México es uno de los países latinoamericanos que, desde el discurso político y el dictado constitucional, ha manifestado su compromiso para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, haciendo responsable al Estado para cumplir con las complejas tareas de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los mismos. Sin embargo, en el contexto de la nómina de derechos constitucionales, humanos y fundamentales previstos en la *norma normarum* nacional, han sido los derechos político- electorales los que más han acaparado la atención de los poderes constituidos para ser cubiertos por el manto de la gradualidad.

9 Con razón dice Bobbio: “Entonces nos percatamos de que una cosa es la democratización del Estado, lo que sucedió generalmente con la institución de los parlamentos, y otra cosa es la democratización de la sociedad, por ello puede darse perfectamente un Estado democrático en una sociedad en la cual la mayor parte de sus instituciones, la familia, la escuela, la empresa, la administración de servicios, no sean gobernadas democráticamente. De ahí la pregunta que caracteriza mejor que cualquier otra el momento actual que vive el desarrollo de la democracia en los países políticamente democráticos: ¿Es posible la sobrevivencia de un Estado democrático en una sociedad no democrática?”, Bobbio, 1986: 43.

En este sentido, México se ha caracterizado por promover, impulsar e implementar el mejoramiento de su sistema político-electoral mediante la introducción de reformas constitucionales y legales que aseguren su régimen democrático y de gobierno.

En prácticamente las últimas seis y media décadas, dichas reformas han ido desde el reconocimiento a la mujer para ejercer el derecho al voto (1953), la introducción de un complejo sistema de partidos políticos y su acceso a los tiempos de la radio y la televisión (1977); la creación del Instituto Federal Electoral (ife) — hoy Instituto Nacional Electoral (ine)—, del Tribunal Federal Electoral, del padrón electoral y la lista nominal de electorales y la profesionalización del servicio electoral (1990); el financiamiento de los partidos políticos y el establecimiento de autoridades jurisdiccionales especializadas (1993-1994); el establecimiento de bases electorales, la fiscalización y financiamiento público de los partidos políticos, así como el perfeccionamiento de la autoridad electoral (1996); la regulación de la propaganda electoral, administración de los tiempos de la radio y la televisión a favor de los partidos políticos, entre otros aspectos de equidad y transparencia electoral (2007); la reingeniería del sistema político-electoral (2014) y hasta la reforma política del Distrito Federal para establecer en su lugar a la Ciudad de México como entidad federativa (2016).

En su teleología las reformas han tenido como propósito aparente zanjar las diferencias electorales y contar con mejores bases en la competencia política, situación que se volvió patente tras la alternancia política en 2000 y 2012.

No obstante, durante el mandato de Vicente Fox Quesada no se impulsó reforma política alguna, probablemente a consecuencia de la algarabía y generación de nuevas expectativas sociales, derivadas de que perdió la elección el partido que había sido hegemónico durante ochenta años. Durante este sexenio se prometió y postergó la reforma del Estado.

Empero, con el retorno del Partido Revolucionario Institucional a la primera magistratura, tras la calificación de la elección

presidencial de 2012, se hizo presente la necesidad política de *mutatis mutandi*. Para tales efectos, el presidente electo, Enrique Peña Nieto, conjuntamente con su equipo de transición y los líderes políticos de las tres principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, buscaron, a través del Pacto por México,¹⁰ “profundizar la democratización del país con base en tres grandes ejes rectores: el fortalecimiento del Estado democrático de derecho; la democratización de la política, la economía y los derechos sociales; y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales, y no sólo como sujetos, en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas”.

Tal alianza se materializó en un documento estructurado en cinco apartados: Sociedad de Derechos; Crecimiento económico, empleo y competitividad; Seguridad y justicia; Transparencia, Rendición de cuentas y combate a la corrupción; y Gobernabilidad democrática.

Este acuerdo de gobernanza tuvo como propósito sentar las bases de un nuevo acuerdo político, económico y social para impulsar un crecimiento económico que generará los empleos de calidad que demandan los mexicanos y construir una sociedad de derechos que ponga fin a las prácticas clientelares, ampliando los derechos y las libertades con transversalidad y perspectiva de género, así como materializar los ya consagrados en la constitución para generar disminuir la pobreza y la desigualdad social y con ello bienestar para toda la población.

En otras palabras, el objetivo del Pacto por México era promover, impulsar y concretar las denominadas reformas estructurales, que se encuentran integradas por las reformas energética, educativa, financiera, hacendaria, laboral, en materia de competencia económica, justicia (Código Nacional de Procedimientos Penales

10 Los partidos políticos que impulsaron el Pacto por México fueron el Revolucionario Institucional, Acción Nacional y el de la Revolución Democrática.

y Ley de Amparo), político-electoral, telecomunicaciones y de transparencia.

Específicamente, en el eje Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática insertó en el Pacto por México, las fuerzas políticas y el otrora Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, reconocieron:

La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.

Por tal motivo, se comprometieron a instrumentar reformas que fortalecieran el régimen político.

Con el objeto de establecer una correlación metodológica entre los compromisos asumidos en el Pacto por México, nos permitimos enseguida hilvanarlos con el contenido de la reforma político-electoral de 2014, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero.

1. Introducir el gobierno de coalición para facultar al Presidente de la República para optar entre gobernar con minoría política o gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno (*Compromiso 87, Proyección en la reforma constitucional*).

Para lograr este acuerdo, fue necesario reformar al tercer párrafo de la fracción iv del Artículo 74; la fracción ii del Artículo 76; la fracción ix del Artículo 89, así como adicionar las fracciones iii y vii al Artículo 74; las fracciones xi y xiii, recorriéndose la subsecuente en su orden, al Artículo 76; y un segundo y tercer párrafos

a la fracción ii y la fracción xvii al Artículo 89 de la constitución mexicana.

El gobierno de coalición cobraría vigencia plena en México a partir del 1 de diciembre de 2018 o en cualquier momento del mandato del presidente electo para el periodo ordinario de 2018 a 2024.

Para efectos de que el gobierno de coalición sea operativo en la práctica, es necesario que el Presidente de la República y su partido político construyan los acuerdos necesarios con la oposición representada en el Congreso de la Unión, ello para que se conforme un programa de gobierno en el cual confluyan los puntos acordados, se establezca una agenda legislativa que la fuerza mayoritaria de la coalición legislativa convierta en prioritaria, se apoye el programa de gobierno, y a la vez, se conforme un gabinete de coalición, que tendrá como responsabilidad ejecutar dicho programa.

A fin de integrar el gabinete de coalición y hacerlo operativo, se facultó a la Cámara de Senadores para que ratifique los nombramientos que el Presidente de la República haga de los secretarios de Estado, con excepción de los de Defensa Nacional y Marina, del de Relaciones Exteriores, de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones Exteriores; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.

En caso de que no se opte por un gobierno de coalición, se facultó a la Cámara de Diputados para que ratifique el nombramiento presidencial del secretario de Hacienda, así como de los demás empleados superiores de ese ramo.

2. Cambiar la fecha de Toma de protesta del Presidente de la República a partir del periodo 2024-2030 (*Compromiso 88, Proyección en la reforma constitucional*).

Por más de dos siglos la tradición política liberal insertada en el colectivo social a manera de costumbres constitucionales arraigó la idea de que en México se contaba con un ejecutivo federal con atribuciones constitucionales y metaconstitucionales que, en palabras de Sorensen, le hacían ver como omnipotente, omnisciente e infalible (Sorensen, 1975: 140. *apud* Carpizo, 1996: 27).

Sin embargo, la transición democrática experimentada en 2000 fue parteaguas para que se introdujeran cambios y mutaciones en el texto constitucional, redimensionar las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, perfeccionar gradualmente el régimen de gobierno o el andamiaje electoral, y a la par, cimentar, por palabra y acción, el debilitamiento de la figura presidencial.¹¹

La percepción social, sobre la incapacidad para asumir las responsabilidades y deberes de quien ostenta la máxima magistratura del país, se ha agudizado a grado tal que, hoy en día, el Presidente de la República es visualizado como un individuo falto de carácter, incompetente y objeto de la ignominia del poder soberano.

En este sentido, la reforma introducida a los artículos 65; 74, fracción iv y 83 de la constitución mexicana, así como lo previsto

11 Diversos fueron los incidentes diplomáticos y traspies políticos que Vicente Fox Quesada cometió durante su sexenio. Entre los primeros se puede dar cuenta del bochornoso episodio conocido como “Comes y te vas”, anécdota que recuerda la conversación telefónica que Fox tuvo en 2002 con el extinto presidente cubano Fidel Castro, para evitar que el líder de la Revolución Cubana no coincidiera con el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, desarrollada en la ciudad de Monterrey, Nuevo León; no menos importante fue externar su opinión respecto de un conflicto antimigrante en los Estados Unidos, al afirmar con locuaz lenguaje discriminatorio: “Los migrantes mexicanos hacen trabajos que ni siquiera los negros quieren hacer”. Los segundos son innumerables, pero recordados por la llanura de expresiones como “hoy, hoy, hoy”; “resolveré Chiapas en 15 minutos”; “¿Y yo por qué?”; “Ahora sí me siento cargando la piedra del Pípila, o más grande, cargando esta responsabilidad”, “El 75 por ciento de los hogares de México tienen una lavadora, y no de dos patas o de dos piernas, una lavadora metálica”, entre otras.

en la disposición transitoria décimo quinta del Decreto de 10 de febrero de 2014, no producen eco alguno para reposicionar al poder ejecutivo ante la opinión pública o en su relación con los otros poderes. Dichos cambios obedecen a la necesidad política de reducir los tiempos que marca el reloj electoral, es decir, para acortar el lapso que transcurre entre la fecha de la jornada electoral, la calificación de la elección y la toma de protesta del presidente electo.

Con esta modificación, cambió la fecha correspondiente a la toma de protesta del Presidente de la República, para pasar del 1 de diciembre al 1 de octubre de cada seis años, esto a partir del año 2024. En consecuencia, se reducirán dos meses en el calendario político-electoral, ya que el presidente electo para el periodo 2018-2024 inició su mandato el 1 de diciembre de 2018 y lo concluirá el 30 de septiembre de 2024; asimismo, las modificaciones introducidas establecen que en la anualidad en que ocurra dicha toma de protesta, excepcionalmente, el Congreso de la Unión se reunirá con un mes de antelación a la celebración del primer periodo ordinario de sesiones, esto es, que una vez cada seis años, se reunirá en el 1 de agosto y no el 1 de septiembre, como aún ocurre.

Por otra parte, estas reformas exigen que el ine ajuste el calendario electoral, así como se agilicen los plazos y términos para la resolución de las impugnaciones que llegase a formular la oposición electoral al candidato que resulte ganador de la elección de 2024.

3. Establecimiento de un marco jurídico que brinde mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político, así como razonabilidad económica y transparencia a los procesos electorales. Ello mediante la aprobación de las siguientes leyes:

- Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales (Compromiso 89).

- Se impulsará una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas (Compromiso 90).
- Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos.
- Disminución en el monto de los topes de campaña.
- (Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; y 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate).
- Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
- Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, des-pensas y materiales de construcción.
- Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.

Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales (*Proyección en la reforma constitucional*).

Para cumplir los compromisos 89 y 90 del Pacto por México, las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión discutieron y aprobaron las siguientes leyes generales:

- Del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Decreto del 23 de mayo de 2014).
- En Materia de Delitos Electorales (Decreto del 27 de junio de 2014).
- De Partidos Políticos (Decreto del 13 de agosto 2015).

— De Instituciones y Procedimientos Electorales (Decreto
del 27 de enero de 2017).

El análisis pormenorizado de cada una de estas leyes escapa con mucho al objetivo y extensión de este ensayo, debido a que cada una de ellas representa un ejercicio hermenéutico específico. Sin embargo, vale decir que sobre ellas se edifica la arquitectura del nuevo y complejo sistema político-electoral mexicano, el cual es resultado de la experiencia que arrojó el proceso electoral federal de 2012.

Dicho proceso, más allá de la feroz competencia política por ascender al poder, se caracterizó fundamentalmente por el despido de recursos económicos en favor del candidato del Partido Revolucionario Institucional, así como por los reclamos e impugnaciones que al respecto hicieron valer los partidos opositores ante la autoridad electoral y ante los tribunales especializados.

En suma, estas leyes generales son producto de las lecciones que dejó el proceso electoral federal de 2012. Surgieron por auspicio del Pacto por México, y se engendraron con la concupiscencia de los partidos políticos.

Huelga decir que estas leyes han posibilitado a partir de 2016 la organización centralizada de los procesos electorales, debido a que el ife se transformó en Instituto Nacional Electoral, aunque tal cambio no se trató de una simple adecuación en su denominación o cambio en sus siglas para generar una confusión semántica con la pronunciación de las siglas del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (inee);¹² dicho cambio surgió de la necesidad de fortalecer a la autoridad electoral desde sus bases y principios rec-tores, para erigirse en gran conductor de todo lo que acontece en cada uno de los organismos públicos locales electorales (oples),

12 Fue creado con el carácter de organismo público descentralizado de la Se-cretaría de Educación Pública en 2002. Con la reforma educativa de 2013 se convirtió en un organismo público autónomo, con personalidad jurídi-ca y patrimonio propio.

ya que con la reforma constitucional se canceló el antiguo procedimiento de designación de sus integrantes por las legislaturas locales, asumiendo dicha responsabilidad el ine.

Otras de las modificaciones que la reforma constitucional de 2014 trajo consigo son:

- Nueva composición del ine, pues de los anteriores nueve consejeros que tenía el ife, pasó en número a ser de once miembros, que pueden ocupar sus cargos por nueve años, sin posibilidad de ser reelectos.
- Reformulación del porcentaje total de la votación válida emitida para que un partido político nacional conserve su registro, el cual no podrá ser menor al 3 por ciento.
- Paridad de género para que los partidos políticos postulen hombres y mujeres en condiciones de igualdad.¹³
- Establecimiento de límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales, las cuales se acompañarán de procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, el origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, un régimen de sanciones.
- Reconocimiento a los partidos políticos nacionales para tener derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, así como el de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en que participen los candidatos independientes.
- Establecimiento de un sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y de-terminantes.

¹³ Principio político-electoral desarrollado a través de los artículos 7, párrafo 1 y 26, párrafo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 3, párrafo 4; y 37, párrafo 1, inciso e) de la Ley General de Partidos Políticos.

- Sustitución de la Procuraduría General de la República por una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, recayendo en el Senado de la República la responsabilidad de nombrar al Fiscal General de la República.
- Como parte del sistema de pesos y contrapesos entre poderes, se estableció la facultad del Presidente de la República para poder remover al Fiscal General de la República, correspondiendo al Senado de la República objetar dicho acto.
- Fijación de bases concretas para que los partidos políticos ejerzan su derecho de acceso a los tiempos de radio y televisión oficiales, estableciéndose como prohibición a los partidos políticos y los candidatos contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad en dichos medios.
- Se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, como un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.

4. Reforma política del Distrito Federal (*Compromiso 91*).

El 29 de enero de 2016, en el *Diario Oficial de la Federación*, se publicó el decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Las modificaciones constitucionales, además de otorgar autonomía a la Ciudad de México, posibilitan que se transformase el Distrito Federal en la entidad número 32 del país; sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal se transforman en alcaldías y la Asamblea Legislativa en

Legislatura Local. Esta transformación exigió la integración de un Congreso Constituyente, cuya función fue redactar la Constitución Política de la Ciudad de México,¹⁴ *norma normarum* que se caracteriza por haber sido redactada en un lenguaje comprensible

¹⁴ Publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017. Dicho ordenamiento entró plenamente en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que está vigente a partir del 6 de febrero de 2017, y a los extensos supuestos expresamente establecidos en los artículos transitorios, entre ellos:

Las normas relativas a la elección de los poderes legislativo y ejecutivo y de las alcaldías de la Ciudad de México serán aplicables a partir del proceso electoral de 2017-2018.

El sistema electoral y las reglas para la elección de las y los diputados de mayoría relativa y para la asignación de las y los diputados de representación proporcional serán aplicables a partir del proceso electoral de 2017-2018.

Lo dispuesto en los artículos 29, apartado B, numeral 3 y 53, apartado A, numeral 6 de esta constitución, será aplicable a partir de la elección de 2021 a las y los diputados e integrantes de las alcaldías que sean electos en 2018.

Las disposiciones relativas a los derechos y las relaciones laborales entre las instituciones públicas de la ciudad y sus trabajadores, establecidas en el Artículo 10, apartado C y demás relativos, entrarán en vigor el 1 de enero de 2020.

Los apartados del Artículo 8, en lo referente a la educación preescolar, primaria y secundaria, entrarán en vigor en la Ciudad de México en el momento en que se efectúe la descentralización de los servicios educativos.

Las disposiciones sobre el uso médico y terapéutico de la *cannabis sativa*, *índica* y *americana* o marihuana y sus derivados, previstas en el Artículo 9, apartado D, párrafo 7 de esta constitución, entrarán en vigor cuando la ley general en la materia lo disponga.

La obligatoriedad de destinar al menos el 22 por ciento del presupuesto de cada alcaldía a proyectos de inversión en infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos en todas las colonias, pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas de la demarcación territorial, dispuesta por el Artículo 21, apartado d, fracción iii, numeral 2, se realizará de manera gradual y creciente a partir del ejercicio del presupuesto de egresos de 2019, en que será del 16 por ciento, en 2020 del 18 por ciento, en 2021 del 21 por ciento y en 2022 del 22 por ciento.

que imprime modernidad al texto. Desde el punto de vista constitucional establece un nuevo paradigma, al establecer en el párrafo 1 de artículo 3 la siguiente decisión política fundamental:

La dignidad humana es principio rector supremo y sustento de los derechos humanos. Se reconoce a toda persona la libertad y la igualdad en derechos. La protección de los derechos humanos es el fundamento de esta Constitución y toda actividad pública estará guiada por el respeto y garantía a éstos.

Lo anterior implica que se ha colocado el valor superior dignidad humana como el centro de gravedad para la actuación de los poderes y autoridades de la Ciudad de México, ello obligará a que sea apreciado, fomentado, promovido y asegurado, pero también a situarlo como un emancipador individual y social.

Finalmente, debe consignarse que la reforma de la Ciudad de México faculta al Jefe de Gobierno para que pueda nombrar y remover libremente al servidor público que ejerce el mando directo de la fuerza pública, en tanto que el Ejecutivo Federal podrá

La aplicación de la fecha señalada en el Artículo 32, apartado A, numeral 1, entrará en vigor a partir de la renovación de la titularidad de la Jefatura de Gobierno con motivo de las elecciones locales que se celebren en 2024.

Los derechos humanos reconocidos en la Ciudad de México antes de la entrada en vigor de la nueva constitución mantendrán su vigencia y se aplicarán conforme al principio de progresividad en todo lo que no se oponga a la misma.

La ley constitucional en materia de derechos humanos y sus garantías desarrollará los derechos humanos, principios y mecanismos de exigibilidad reconocidos por la constitución. Esta ley deberá entrar en vigor el 1 de febrero de 2019.

El congreso expedirá la ley para la organización, funcionamiento y atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos, así como la ley para regular el Sistema Integral de Derechos Humanos a que se refiere el Artículo 5, apartado a, numeral 6, a más tardar el 30 de abril de 2019.

removerlo por causas graves, las cuales de determinarán en la ley que expida el Congreso de la Unión.

5. Revisión del fuero constitucional (*Compromiso 92*)

Sin proyección en la reforma constitucional de 2014, en virtud de que aún no se dan a nivel federal los consensos políticos que posibiliten la reforma de los artículos 61, 110, 111, 112 y 114, es decir, para eliminar el juicio de procedencia, a través del cual la Cámara de Diputados declarase por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si se debe procesar penalmente a diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la scjn, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Estado, al Fiscal General de la República, así como al Consejero Presidente y los integrantes del Consejo General del ine, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, así como la revisión del juicio político.¹⁵

No obstante que la revisión del fuero constitucional es una asignatura pendiente a nivel federal, debe consignarse que los estados de Baja California, Campeche, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Veracruz, así como la Ciudad de México, emprendieron y lograron tal ejercicio con el objeto de que el fuero constitucional local no sea pretexto para no hacer frente a presuntos actos de corrupción.

15 Técnicamente, el fuero constitucional, “de acuerdo con la tradición jurídico-constitucional nacional, en la imposibilidad de poner en actividad el órgano jurisdiccional, local o federal, para que desarrolle sus funciones en contra de quien está investido del carácter de servidor público de los descritos en la clasificación que hace el párrafo primero del artículo 111 constitucional, durante el tiempo de su encargo, para seguir esa clase de procesos tan sólo cuando haya dejado de tener el cargo público de referencia o cuando haya sido declarado por el órgano de Estado competente, que ha perdido el impedimento o el llamado ‘fuero de no procedibilidad’”.

6. A fin de instrumentar la reforma política, se impulsaron leyes reglamentarias en materia de candidaturas independientes, iniciativa ciudadana, iniciativa preferente y consulta popular (*Compromiso 93*).

- Candidaturas independientes: establecidas en los artículos 35, fracción ii,¹⁶ 41, fracción iii,¹⁷ 41, Apartado a, fracción iii, inciso e), 41, Apartado b, inciso c) y último párrafo, 116, fracción iv, incisos k) y p)¹⁸ de la Constitución y reglamentadas a través de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹⁹
- Iniciativa ciudadana: establecida desde 2012 en el Artículo 73, fracción xxix-q de la Constitución como facultad exclusiva del Congreso de la Unión y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Iniciativa preferente: establecida desde aquel año en el Artículo 71, párrafo 2 de la Constitución y regulada en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Consulta popular: reglamentada desde el 14 de marzo de 2014 a través de la Ley Federal de Consulta Popular.

7. Reelección de legisladores (*Compromiso 94*)

¹⁶ Reformado el 9 de agosto de 2012.

¹⁷ Contiene el derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en que participen conforme a los términos que establezca la ley.

¹⁸ Las disposiciones del Artículo 41 de la constitución que posibilitan las candidaturas independientes en el ámbito federal y estatal, se encuentran contenidas en la reforma político-electoral de 2014.

¹⁹ Adicionalmente, debe darse cuenta de que en las entidades federativas se han expedido las correspondientes reformas constitucionales locales y las leyes reglamentarias en la materia. A guisa de ejemplo, vale citar la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California publicada en el *Periódico Oficial* No. 28, Sección ii, tomo cxxii, del 12 de junio de 2015.

La reforma constitucional de 2014 (Artículo 59) posibilita que, en el ámbito federal, a partir del proceso electoral de 2018 los senadores puedan ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos.

No obstante, la pragmática política fue más allá de lo que originalmente estableció en el Pacto por México, ya que no solamente se incorporó la reelección de legisladores, pues, como en toda negociación dirigida por la clase política dominante, bajo el sutil término *elección consecutiva* —esto con el propósito de enmascarar el término reelección y no faltar al respeto al postulado maderista “sufragio efectivo, no reelección”—, se fraguó, además de la reelección de senadores y diputados federales, la elección de los diputados a las legislaturas de los estados hasta por cuatro periodos consecutivos, así como para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años y sean postulados por el mismo partido político (artículos 115, fracción i, párrafo segundo; ii, párrafo segundo; 116, fracción ii, párrafo segundo; y 122, fracción ii, inciso b); de la constitución).

8. Transparentar y racionalizar los recursos que el Estado invierte en publicidad en los medios de comunicación (*Compromiso 95*).

El privilegio otorgado a ciertos y determinados intereses políticos a través de la *elección consecutiva*, el Congreso de la Unión, además de la revisión del fuero constitucional, tiene pendiente en su agenda concretar las reformas necesarias para transparentar y racionalizar los recursos que el Estado invierte en publicidad en los medios de comunicación.

Respecto de este punto, vale decir que el 15 de noviembre de 2017, la Primera Sala de la scjn emitió un histórico fallo en materia de omisión legislativa, al resolver el Amparo en Revisión 1359/2015, promovido por Campaña Global por la Libertad de

Expresión Artículo 19, Asociación Civil, contra actos del Congreso de la Unión, consistentes en la no expedición de la Ley Reglamentaria del párrafo octavo del Artículo 134 de la constitución. En palabras de esta influyente organización no gubernamental, la resolución “reconoce que la asignación opaca, discrecional y excesiva del gasto de comunicación social a los medios de comunicación es un medio de control de las líneas editoriales que constituye una forma de censura sutil o indirecta. Al mismo tiempo, amplía las posibilidades del juicio de amparo y le dota de efectividad al permitir que por esta vía se reclame la vulneración de un mandato constitucional expreso de legislar, especial cuando ello se traduce en la vulneración de derechos humanos” (Artículo 19, 2017).

Es evidente que en paralelo a los intereses políticos le son inherentes los de carácter económico, pues tal omisión legislativa no puede ser entendible *so pretexto* de un ingenuo olvido por parte de los poderes constituidos o el casual extravío de la agenda político-legislativa. Sólo es comprensible por la desesperada necesidad de generar un posicionamiento positivo de la institución presidencial ante la opinión pública, por la urgencia de ejercer el control de los medios de comunicación mediante la asignación discrecional y posiblemente corrupta de los gastos en publicidad oficial y comunicación social²⁰ en agravio de la sociedad y su riqueza.

20 De acuerdo con cifras de Comunicación Social emitidas por la Secretaría de la Función Pública, el gobierno de Enrique Peña Nieto gastó en los primeros cuatro años de su gobierno más de 34 mil millones de pesos; mientras que, en los cuatro primeros meses de 2017, el gobierno federal gastó en total 98,599,493 de pesos, de los cuales el 44.6 por ciento fueron gastados por la Secretaría de la Defensa Nacional; *cf.* Artículo 19, 2017.

v. Mecanismos de participación ciudadana y el control del poder

Al principio de este ensayo, se apuntaron tres relaciones inescindibles entre derechos humanos, control del poder y democracia. Para efectos prácticos de este apartado, retomaremos la ecuación de control del poder-derechos humanos-democracia, en virtud de que hoy atestiguamos una crisis del Estado constitucional de dimensiones mayúsculas, que pudiera decantarlo en Estado fallido.²¹

Específicamente nos referimos al advenimiento de mecanismos de control político que, en un caso, por su naturaleza vienen a presionar a los poderes constituidos, y, en otro, a sustituirlos en el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades. Esta situación es perfectamente contemplable a través de las organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, así como los denominados “organismos constitucionales autónomos” respectivamente. Los primeros han surgido como respuesta de la organización ciudadana en torno a la defensa de intereses comunes, hacer frente a un problema de interés colectivo, de carácter regional, local, nacional o internacional, o para la salvaguarda de determinados valores humanos y democráticos.²²

El papel de estas organizaciones es fundamental para el desarrollo de la vida democrática, pues va más allá de la pretensión política de un escaño o una posición gubernamental. Su genética es la responsabilidad ciudadana, el ejercicio de la ciudadanía y la

21 El término *Estado fallido* ha sido empleado en el contexto de las Naciones Unidas para señalar la inoperancia y espacios en los cuales el gobierno de un Estado se encuentra ausente, por no decir, que es inexistente; es decir, se trata de una idea que encierra como principal concepto a un espacio geográfico ingobernable donde la autoridad política es nula.

22 La Unión Internacional de Asociaciones, a través de su *Yearbook of International Organizations* registra en 2017 la existencia de un total de 75,750 organizaciones en 300 países; <<https://uia.org/yearbook>>.

construcción de la vida democrática como ejercicio pragmático en la sociedad.

No obstante, la proliferación de estos organismos, que se caracterizan, además, por no perseguir lucro alguno, específicamente se han creado en México mecanismos en los que la sociedad participa en su integración con la clara pretensión de controlar de alguna manera al poder. Tal es el ejemplo de los órganos garantes del acceso a la información pública y la protección de datos personales, así como del confuso, imperfecto e inacabado Sistema Nacional Anticorrupción (sna).²³

23 Para su operación y funcionamiento, el sna se integra por un Comité Coordinador, un Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y los sistemas locales anticorrupción.

El sna surgió a partir del escrutinio público ante diversos escándalos de corrupción gubernamental: Obrascón Huarte Lain (ohl), Odebrecht, Grupo Higa, Oceanografía, Walmart, Hewlett-Packard y Semptra, “La Casa Blanca”, “La otra casa”, los exgobernadores Javier Duarte de Ochoa en Veracruz, César Duarte Jaques en Chihuahua, Guillermo Padrés Elías en Sonora y Tomas Jesús Yarrington Ruvalcaba en Tamaulipas, entre otros, de la insuficiencia de políticas claras y eficaces para combatirla y erradicarla, de la necesidad de prevenir, detectar y sancionar responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como realizar una adecuada fiscalización y control de los recursos públicos, en otras palabras, para ganar terreno a la impunidad imperante en todas las esferas y niveles de gobierno.

Para efectos prácticos el sna tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Su finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia, así como regir el servicio público bajo los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito.

En resumen, el sna pretende asegurar un esquema legal homogéneo, coordinado y centralizado para el combate a la corrupción, en el que los ciudadanos integrantes del Comité de Participación Ciudadana coadyu-

Este tipo de órganos y organismos parten de una premisa con clave constitucional, puesto que surgen de políticas públicas vinculadas a la necesidad de transparentar al Estado y frenar la institucionalización de la corrupción.

Amén de ese punto de partida constitucional, es común a ambos mecanismos el impulso de organizaciones no gubernamentales nacionales, pero, sobre todo, la intención de que sus integrantes sean ciudadanos, al menos en el papel. Decimos esto en virtud de que es notorio que personas designadas como integrantes del Comité de Participación Ciudadana, tanto a nivel federal como local de los sistemas anticorrupción, no cumplen con los mejores perfiles profesionales o a la necesidad de satisfacer el interés público que demanda un freno total a la corrupción y el poder corrupto; por el contrario, el factor político ha sido determinante para la ocupación de tan importante responsabilidad, pues su cercanía a los detentadores del poder político, su servilismo, cortesanía y funcionalidad parecen ser vitales ante la negociación entre partidos, ya que en el pasado no tan remoto se han desempeñado en cargos de dirección ejecutiva de órganos electorales, o en la también loable función de educar o de administrar justicia. El común denominador a todos ellos es el sesgo en los criterios de selección alejados de la transparencia, bajo

ven al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador del sna, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del sistema, tanto a nivel nacional como local.

No obstante, podrán también elaborar propuestas para que el Comité Coordinador apruebe políticas integrales en materia de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos; de metodologías para medir y dar seguimiento, con base en indicadores aceptados y confiables, a los fenómenos de corrupción así como a las políticas integrales, de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y actos de corrupción.

convocatorias cuyos términos auspician el clientelismo político y el servicio público “chapulín”,²⁴ o por la designación directa del gobernador en turno.

Apartándonos del caló mexicano, es justo dar cuenta de las disposiciones jurídicas que posibilitan y promueven la participación ciudadana. En este tenor, la Ley Federal de Consulta Popular, producto de la reforma constitucional de 2014 en materia político-electoral, define a ésta como el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, por el voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional (artículo 4).

La ley faculta a la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara del Congreso de la Unión a que por mayoría califique cuáles son los temas de trascendencia nacional, con excepción de la consulta que los ciudadanos propongan, en cuyo caso, será la scjn la que resolverá al respecto (artículo 5). Sin embargo, para determinar si un asunto es o no trascendente, será preciso se tome en cuenta que *a*) repercute en la mayor parte del territorio nacional, y *b*) que impacte en una parte significativa de la población (artículo 6).

No obstante la amplitud de criterio y discrecionalidad de los legisladores para calificar la trascendencia de un asunto como nacional o no, en la misma ley federal se reconoce la facultad del Presidente de la República, de las minorías parlamentarias representadas en cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión —en un equivalente al 33 por ciento de sus integrantes—

²⁴ De acuerdo con Gustavo Rivera Loret de Mola en el *Corrupcionario mexicano* (2016), la expresión “chapulín” se define como: miembro de la “clase” política que sufre de daltonismo electorero crónico, por lo que no distingue colores y cambia de partido como de calcetines. Tiene un corazón tan grande, que es capaz de dar espacio a todo tipo de “principios”. Un día puede amanecer azul, otro rojo, en un futuro quizá amarillo o hasta naranja. Todo se vale en tanto se esté dispuesto a decir que las “circunstancias cambian” o que “lo que importa es el proyecto”. En pocas palabras, un vividor pagado con nuestra lana.

y el derecho de los ciudadanos en un número equivalente —al menos, al 2 por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores (artículo 12)—, para que puedan convocar a la ciudadanía a esta acción, limitándose a no pretender la revisión de las siguientes materias: restricción de los derechos humanos reconocidos en la constitución, los principios consagrados en el Artículo 40 de la constitución, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional, y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente (artículo 11).

Como mecanismo de democracia directa,²⁵ la consulta popular en México se habrá de caracterizar por lo vinculante del resultado hacia los poderes ejecutivo y legislativo federales, así como para las autoridades competentes, pero, para que ello sea así, deberá darse un requisito *sine qua non*: que la participación total corresponda al menos al 40 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, lo que se añade a las abultadas funciones, facultades y atribuciones que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral, ya que será el único responsable de la organización, desarrollo y promotor del voto para realizarla.

En concordancia con lo anterior, el 1 de julio de 2018 se desahogó la petición de Consulta Popular que el 15 de septiembre de 2017 presentaron los diputados integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, con el objeto de que la ciudadanía opinara por vez primera en la historia nacional, respecto del modelo actual de seguridad pública, en los siguientes términos:

¿Estás de acuerdo en que nuestro país tenga 32 policías profesionales, una por cada estado, en lugar de las más de 1,800 policías mu-

25 A nivel de las entidades federativas, se han reconocido al referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular como mecanismos de democracia directa; Gamboa Montejano y García San Vicente, 2006.

nicipales que, de acuerdo a distintos estudios, están mal capacitadas, mal equipadas y mal coordinadas?²⁶

Esta interrogante gravita más allá de una simple respuesta de monosílabos, se inserta en un debate por demás sensible para la sociedad mexicana. Se desarrolla al auspicio de un tema que incide en la opinión pública sobre el papel de las fuerzas de seguridad pública de carácter federal, estatal y municipal, de las fuerzas armadas realizando tareas de seguridad y protección a los mexicanos, tras haber declarado el Estado mexicano un combate frontal al crimen organizado y el narcotráfico, así como por la polémica aprobación y expedición de la Ley de Seguridad Interior.

Derivado del análisis practicado al contenido de esa ley, se concluye que es producto del fracaso político para concluir la decisión gubernamental —asumida en 2006— de asignar funciones de seguridad pública a las fuerzas armadas, pero también lo es por la exigencia del Ejército Mexicano —realizada desde

26 La interrogante fue calificada como un asunto de trascendencia nacional y de legal en cuanto a la satisfacción de los requisitos exigidos por la constitución y la ley reglamentaria de la fracción viii del Artículo 35 constitucional, a través del dictamen que el 31 de octubre de 2017 emitió la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que fue aprobado por el pleno de la Cámara baja en su sesión celebrada el 14 de diciembre de 2017 con 250 votos en favor: *Gaceta Parlamentaria*, Número 4926-IV, Año xxi, del 13 de diciembre de 2017, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/dic/20171213-IV-1.pdf>>, y la *Gaceta Parlamentaria*, Número 4927-I, Año xxi, del 14 de diciembre de 2017, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/dic/20171214-I-1.pdf>>.

No obstante, el diputado Rafael Hernández Soriano, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una moción suspensiva al citado dictamen por considerar que la pregunta propuesta fue elaborada con un contenido tendencioso o juicios de valor, así como por referirse a un tema que incide en uno de los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como es el federalismo; *cfr.* <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/dic/20171213-IV-1-Bis.pdf>>.

2012— de contar con seguridad jurídica en la realización de dichas tareas. En suma, fue producida a destiempo para cambiar la estrategia y el modelo de seguridad en contra del crimen organizado en su conjunto.

Sin embargo, en materia de seguridad ciudadana el camino no ha estado pavimentado. Por el contrario, se ha encontrado en las últimas décadas marcado por diversas visiones y modelos de implementación, imponiéndose en marzo de 2019 el establecimiento de la Guardia Nacional, producto de la transición democrática de 2018 y de la crisis de seguridad que durante el sexenio de 2012-2018 agudizó la credibilidad en las instituciones públicas en su conjunto.

vi. La democracia necesaria/posible para México

Retomando las palabras de Montesquieu, es urgente que *le pouvoir arrête le pouvoir*. Sin embargo, debe ser el *pouvoir citoyen* el que se imponga como mecanismo de control del poder político.

Para el caso de México, es preciso que los derechos humanos desempeñen un papel protagónico en la construcción de la democracia; es decir, en la edificación de un Estado donde los valores superiores funjan como cimiento del sistema de vida democrático,²⁷ y primen dentro del conjunto de decisiones políticas o constitucionales fundamentales,²⁸ sean socialmente compartidos y ejerci-

27 Así por ejemplo la constitución española de 1978 en el Artículo 1.1 establece como valores superiores del ordenamiento jurídico a la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

28 Al respecto debe señalarse que valor superior es “la decisión constitucional que el poder plantea como raíz del derecho: el ordenamiento jurídico encabezado por la constitución. [...] Son moralidad crítica, que por la voluntad del legislador constituyente se convierten en Derecho Positivo, al incorporarse a esa norma jurídica máxima [...], un contenido conceptual que no se agota en su perspectiva normativa, sino que excede de la misma y hunde sus raíces en el campo de la moralidad”, Peces-Barba, 1986: 18 y 36.

dos²⁹ y formen parte de los espacios de intangibilidad establecidos para el ejercicio de los poderes constituidos.³⁰

Sin embargo, México no solamente requiere una vida democrática basada en el ejercicio de los derechos humanos, exige una sociedad que haga frente a los desafíos actuales de la democracia y del poder, no sólo con su participación directa en los comicios y en los futuros ejercicios de participación ciudadana a manera de plebiscito. Es preciso a la vez se erija en contralor, auditor y someta al escrutinio a los detentadores del poder.

Para lograrlo es necesario que los ciudadanos transiten de la queja y la inconformidad malhumorada, expresada en redes sociales, a la organización para impulsar iniciativas cuyos objetivos sean la transparencia y acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la innovación tecnológica como herramientas para concebir un gobierno abierto. A la vez, es urgente que los detentadores del poder asuman su responsabi-

Por su parte, Joseph Rafel Moncho i Pascual (2003: 17) considera que “Los valores superiores completan una lista de seis valores: dignidad humana, libertad, igualdad, solidaridad-fraternidad, justicia y paz”.

29 “[S]i se entiende que el derecho es un producto racional, se debe admitir asimismo que es el resultado de una valoración práctica que no puede ser arbitraria. O lo que es lo mismo, el ordenamiento jurídico de un país debe proporcionar a los individuos que viven en sociedad el conjunto de normas de conducta que posibiliten la convivencia. Y para hacerlo, para establecer el elenco de normas que obligan a los administrados, es preciso proceder antes a la realización de un enfoque axiológico tendente a establecer el conjunto de valores que esa sociedad requiere”, Otero Parga, 2001: 15.

30 La cláusula constitucional de intangibilidad no se encuentra en todas las constituciones escritas modernas. Básicamente, es un refuerzo a los principios de supremacía y rigidez constitucionales, pues afectan directamente al conjunto de *decisiones políticas fundamentales*, para convertirlas en un núcleo unas veces intocable y en otras, inaccesible. Así, por ejemplo, en el Artículo 139 de la constitución italiana se prevé que *La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale*; en idéntico sentido, se pronuncia el quinto párrafo del Artículo 89 de la constitución francesa en el que se establece: *La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision*.

lidad de servicio público con ética y profesionalismo, que su actuar se encuentre ajustado a los límites constitucionales y legales establecidos, pero con profundo respeto a la figura que encarnan, pues no es dable que el titular de uno de los poderes constituidos decline ejercer las facultades que la constitución le confiere, argumentando que sea otro de los poderes, en función de tribunal constitucional, el que defina la inconstitucionalidad de sus actos y del parlamento.

Desafortunadamente, éste es el contexto que rodea a la Ley de Seguridad Interior, pero aún más desafortunadas son las palabras del expresidente Enrique Peña Nieto en el marco de la 43 Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública: “Soy consciente de que este ordenamiento, que habré de promulgar esta tarde, es especialmente sensible, para la vida pública del país. Por eso no emitiré declaratoria de protección de seguridad interior en los términos de esta ley, hasta que el máximo tribunal decida sobre su constitucionalidad”, y posteriormente sentenció: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación será el árbitro legitimado constitucionalmente para tomar una resolución definitiva”.

Como puede observarse, el discurso político evidenció la renuncia a la responsabilidad constitucional de vetar una normativa que, a juicio de la minoría parlamentaria, organizaciones defensoras de derechos humanos, académicos, investigadores e instituciones garantes de los derechos humanos, vulneraba libertades básicas, como la transparencia y el acceso a la información, la protección de las víctimas y el respeto a los derechos humanos. Afortunadamente, en su sesión pública número 116 ordinaria, celebrada el pasado 12 de noviembre de 2018, la scjn invalidó el decreto por el que se aprobó la Ley de Seguridad Interior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017.

En este panorama gravita México. La lejanía entre norma y realidad patentiza una gravísima crisis de legitimidad democrática, y la violación franca de los derechos humanos (abuso de poder, asaltos, robos, feminicidios, etcétera) se ha vuelto tan normal

que las demandas de justicia corriente, cotidiana, pasan de tibios reclamos (jurídicos) de los ciudadanos, a peligrosas acciones (violentas) de hombres y mujeres hastiados, que son capaces de hacer justicia por propia mano, ante la ineficacia del errático modelo de justicia y seguridad ensayado desde 2007.

En el marco de las lesiones que todo esto infringe a la legalidad/constitucionalidad, la otrora sociedad inerte comienza a mirar hacia otras alternativas (cuestionables y riesgosas) en reemplazo a la casi ausencia del poder legítimo del Estado. En suma, el momento actual es de una altísima volatilidad social; sin *autoritas*, el gobierno federal y muchos de los gobiernos estatales y municipales enfrentan su mayor desafío de cara a una sociedad incrédula cuya paciencia ha sido agotada. Esta ausencia de credibilidad y marcada desconfianza de los ciudadanos hacia sus instituciones y quienes las representan hace poco menos que imposible un Estado constitucional y democrático.

En este escenario, la democracia necesaria y posible que requiere el pueblo de México debe sustentarse en la paz y la seguridad, en una mejor distribución de la riqueza, en el fortalecimiento del sistema educativo y en un ejercicio real, eficiente y eficaz del poder. *Id. est.*, hace falta una reforma sustancial, de fondo, en el *ser*, en el *modo de ser* y en la *forma de hacer* de quienes encarnan la *potestas*, pero también hacen falta profundos cambios en el *ser* y *quehacer* de los habitantes: México requiere ciudadanos responsables, de tiempo completo, hombres y mujeres que amen a su patria, que asuman las tareas de combate a la corrupción y la impunidad, la transparencia y la rendición de cuentas, como un asunto vital para la pervivencia del país que entregaremos a nuestros hijos.

vii. Bibliografía

Artículo 19, 2017. *Fallo histórico de la Suprema Corte obliga al Congreso a regular publicidad oficial*, en <<https://articulo19>>.

org/fallo-historico-de-la-suprema-corte-obliga-al-congreso-a-regular-publicidad-oficial>.

_____. *Cinco años después, EPN no regula publicidad oficial*, <<https://articulo19.org/cinco-anos-despues-epn-no-regula-publicidad-oficial/>>.

Bobbio, Norberto. (1986). *El futuro de la democracia*. México: fce.

Cárdenas Gracia, Jaime F. (1996). *Una constitución para la de-mocracia, propuestas para un nuevo orden constitucional*. Méxi-co: unam.

Carpizo, Jorge. (1996). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo xxi editores.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y la reforma diversos artículos de la Consti-tución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOF_10jun11.pdf>.

_____. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 4926-iv, año xxi, <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/dic/20171213-IV-1.pdf>>.

_____. *Gaceta Parlamentaria*, Número 4927-I, Año xxi, en <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2017/dic/20171214-I-1.pdf>>.

Córdova, Lorenzo y Pedro Salazar (Coords). (2008). *Estudios so-bre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: unam, tejf.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto de 2008 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf>.

_____. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 23 de noviembre de 2009 (Excepciones Prelimi-

- nares, Fondo, Reparaciones y Costas), en <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf>.
- Gamboa Montejano, Claudia y García San Vicente, María de la Luz. (2006). *Democracia Directa: Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular*. México: Ix Legislatura.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1994). *Problemas actuales del Derecho Constitucional, Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo*. México: unam.
- Instituto Federal Electoral. (2008). *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*. México: ife.
- Moncho i Pascual, Joseph Rafael. (2003). *Teoría de los valores superiores*. Valencia: Campgràfic.
- Organización de Estados Americanos. (1995). *Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (a-50) "Protocolo de Cartagena de Indias"*, en <https://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-50_Protocolo_de_Cartagena_de_Indias.htm>.
- Otero Parga, Milagros. (2001). *Los valores en el ordenamiento jurídico*. México: uaem.
- Peces-Barba, Gregorio. (1986). *Los valores superiores*. Madrid: Tecnos.
- Rivera Loret de Mola, Gustavo. (2016). *Corrupcionario mexi-cano*. México: Grijalbo.
- Ruiz Rodríguez, Virgilio. (2014). *Democracia y derechos huma-nos. Situación actual*. México: Comisión de Derechos Huma-nos del Estado de México.
- Ruiz Soroa, José María. (2010). *El esencialismo democrático*. Ma-drid: Trotta.
- Union of International Associations. *Yearbook of International Organizations*, en <<https://uia.org/yearbook>>.
- Valadés, Diego. (1998). *El control del poder*. México: unam.